Année 1958. — N° 18. Le Numéro: 100 francs 18 Septembre 1958.

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS: METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER: **800 fr.**; ETRANGER: **1.200 fr.**
(Compte chèque postal: **9063.13, Paris.**)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

REALISATIONS ETRANGERES EN MATIERE DE LOGEMENT

Rapports des missions d'étude de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme sur le logement en Grande-Bretagne, Italie, Allemagne occidentale, U. R. S. S. et Pologne.

TOME I

SOMMAIRE

Rapport de la mission d'étude sur le logement en Grande-Bretagne.
Rapport de la mission d'étude sur le logement en Italie.

RAPPORT DE LA MISSION D'ETUDE SUR LE LOGEMENT EN GRANDE-BRETAGNE

présenté par M. Houist, chef de la mission.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS
But de la mission.
Composition de la mission.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Données générales sur la Grande-Bretagne
II. — Problème du logement en général.
III. — Habitat existant.
IV. — Aspects financiers du problème du logement.
V. — Aspects techniques du problème du logement.
VI. — Politique foncière. — Urbanisme. — Aménagement du territoire.
VII. — Habitat rural.

INTRODUCTION. — LE CADRE INSTITUTIONNEL DANS LEQUEL S'INSÈRE LE PROBLÈME DU LOGEMENT EN GRANDE-BRETAGNE

CHAPITRE Ier. — Le pouvoir central.
A. — La Reine.
B. — Le Parlement.
C. — Le conseil privé (Privy Council).
D. — Le Gouvernement:
Distinctions entre les ministres;
La responsabilité ministérielle;
Ministres chargés de la question du logement.
E. — Le « système des partis ».
F. — Le fonctionnement du Parlement:
1° Action législative;
2° Vote du budget;
3° Contrôle de l'action du Gouvernement.
G. — Le régime spécial de l'Ecosse.
H. — Le régime spécial de l'Irlande du Nord (Ulster).

CHAPITRE II. — L'administration locale (Local Government).

A. — Les divisions administratives:
1° County;
2° Boroughs, County Borough, Municipal Borough;
3° Urban Districts, Rural Districts.

B. — Les caractères de l'administration locale:
1° Caractère démocratique;
2° Caractère décentralisé;
3° Souplesse.

C. — Les fonctions de l'administration locale.

D. — L'organisation de l'administration locale.

E — Les finances locales:
1° Impôts locaux;
2° Subventions;
3° Emprunts.

F. — Le régime spécial de Londres.

Annexe à l'introduction.
Evolutions des valeurs des monnaies anglaise et française.
Conversion des unités de mesures britanniques en mesures françaises.
Sens exact actuel de certains mots anglais.

LE TRAVAIL DE LA MISSION SUR PLACE

Ministry of Housing and Local Government.
Cité de Westminster. — District de Pimlico. — « Churchill Gardens ».
District rural de Hambledon.
Queen's village de Windsor.
Firme John Laing and Son. Mill Hill.
Firme Wates. — Usine d'éléments préfabriqués de Staines.
London County Council.
Crawley New Town.

PREMIÈRE PARTIE. — L'HABITAT EXISTANT

CHAPITRE Ier. — Statistiques de l'habitat existant.

A. — Population à loger:
Urbanisation de la population du Royaume-Uni.

B. — Habitat existant:
Age;
Eléments de confort;
Modalités d'occupation.

C. — Besoins en logements.

CHAPITRE II. — La politique des loyers.

A. — Loyers des logements appartenant à des propriétaires privés.
I. — La situation en novembre 1953.
II. — La loi du 30 juillet 1954.
III. — Application de la loi du 30 juillet 1954.
IV. — Le projet travailliste de nationalisation des logements locatifs (juin 1956).
V. — La position du parti conservateur: pour une suppression progressive du contrôle des loyers.
VI. — La loi du 6 juillet 1957.

B — Loyers des logements appartenant aux collectivités locales.
Evolution de la situation globale des comptes « immeubles d'habitation » des autorités locales.
Exemple: les loyers de la section I de l'ensemble « Churchill Gardens » réalisé par la cité de Westminster dans le district de Pimlico.

CHAPITRE III. — La répartition des logements.

A. — Logements appartenant à des propriétaires privés.
Maintien dans les lieux.
Réquisitions.
Logements devenant vacants.
Sous-locations.

B. — Logements appartenant aux collectivités locales.
Modalités d'affectation des nouveaux logements.
Sous-locations.

C. — Echanges.
Frais de déménagement.

CHAPITRE IV. — L'entretien.
Montant des besoins d'entretien.
Entretien effectivement réalisé.
Mode d'exécution des travaux d'entretien.

CHAPITRE V. — Améliorations et transformations des logements existants.

A. — Logements appartenant à des propriétaires privés.
Housing Act 1949.
Housing Repairs and Rents Act 1954

B. — Logements appartenant aux collectivités locales.

DEUXIÈME PARTIE. — FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

CHAPITRE Ier. — Statistique des logements construits.

CHAPITRE II. — Part du revenu national consacrée au logement.

A. — Investissements.
I. — Investissements bruts.
II. — Investissements nets.

B. — Consommation.

CHAPITRE III. — Part des revenus familiaux consacrée au logement.

A. — Définitions.
1. — Revenu.
2. — Loyer.

B. — Chiffres globaux pour l'ensemble de la population.

C. — Analyse de la situation suivant les catégories de ménages.
I. — Par tranches de revenus.
II. — Par nature des logements loués.
III. — Par catégories socio-professionnelles.

CHAPITRE IV. — La construction privée de logements locatifs. — Possibilités de rentabilité.
Avant 1914.
L'entre-deux guerres.
Depuis 1945.

CHAPITRE V. — L'aide de l'Etat pour la construction de logements locatifs.

A. — Subventions.

B. — Prêts.

CHAPITRE VI. — L'accession à la propriété.

A. — Les « Building Societies ».
I. — Historique.
1. Les origines. — Le « crédit différé » en groupe fermé et temporaire: « terminating »).
a) Principe du « crédit différé ».
b) Les premières « Building Societies » anglaises.

2. Deuxième phase. — Le « crédit différé » en groupe ouvert (et de durée non limitée) sans appel à des concours financiers extérieurs.

3. Troisième phase: le « crédit différé » en groupe ouvert avec appel à des concours financiers extérieurs.

II. — Contrôle.

III. — Fonctionnement actuel.

1. Appel à l'épargne.

2. Prêts.

IV. — Importance des « Building Societies ».

V. — Comparaison avec la France.

B. — Les « Mortgage Societies ».

C. — Les « Land Purchase Societies ».

D. — Les prêts des compagnies d'assurance-vie.

CHAPITRE VII. — L'aide des pouvoirs publics à l'accession à la propriété.

A. — Prêts des autorités locales.

B. — Prêts du « Public Works Loan Board ».

C. — Garanties accordées aux « Building Societies ».

CHAPITRE VIII. — Les « Housing Associations » (ou « Housing Societies »).

A. — Historique et définition.

B. — Caractères communs aux diverses « Housing Associations ».

C. — Modalités générales du financement. — Aide des Local Authorities aux « Housing Associations ».

D. — Les divers types de « Housing Associations ».

1. Les associations philanthropiques.

2. Les associations formées par les entreprises industrielles pour le logement de leur personnel: « Industrial Housing Associations ».

3. Les associations spécialement formées par les autorités locales pour construire des logements pour leur compte.

4. Les associations formées par des particuliers pour se loger eux-mêmes.

5. Les « Self-help Housing Associations ».

CHAPITRE IX. — La liquidation des taudis: « Slum Clearance ».

TROISIÈME PARTIE. — RÉALISATION DES CONSTRUCTIONS DE LOGEMENTS

CHAPITRE Ier. — Conceptions architecturales.

A. — Structure des plans.

B. — Logements individuels et immeubles collectifs.

I. — Logements individuels.

Les « 2 storey houses »:

— « detached »,

— « semi detached » ou « in pair »,

— en « terrace ».

Les « bungalow » ou « single storey houses ».

Les « 3 storey terrace houses ».

II. — Immeubles collectifs (à appartements).

Les « maisonettes ».

Les « 2 storey block of flats », ou « 2 storey cottage flats », ou « flatted cottages ».

Les « 3 storey blocks of flats ».

Les collectifs comportant des ascenseurs.

C. — Normes dimensionnelles.

I. — Réglementation.

a) Logements construits par les autorités locales.

b) Logements construits par l'initiative privée.

II. — Conversion des « surfaces habitables » britanniques en « surfaces habitables » françaises.

III. — Tendance générale de l'évolution des normes de surface britanniques.

IV. — Les normes de surface britanniques.

1. — Normes par pièces.

2. — Normes par logements.

a) Les normes de surface globale des logements du « Housing Manual 1949 ».

b) Les normes de « gross area of living » seules en vigueur depuis le 28 avril 1951.

V. — Hauteurs sous plafond.

D. — Répartition des logements construits selon leurs grandeurs

E. — Normalisation. — Modulation.

Terminologie.

Normalisation.

Modulation.

a) Phase nationale des études.

b) Phase européenne des études.

F. — « Typification » des plans.

G. — Réglementation technique de la construction.

H. — Equipement des logements.

I. — Chauffage.

CHAPITRE II. — Rôles respectifs et coordination des diverses professions du bâtiment.

A. — Architectes, ingénieurs et entrepreneurs.

B. — Les « Quantity Surveyors ».

CHAPITRE III. — Mode de choix de l'entreprise.

Adjudication publique ouverte.

Adjudication restreinte.

Marché de gré à gré.

CHAPITRE IV. — Coordination du travail des entreprises pour la réalisation des travaux.

A. — En Angleterre et au Pays de Galles.

B. — En Ecosse.

CHAPITRE V. — Structure de l'industrie du bâtiment.

CHAPITRE VI. — La main-d'œuvre.

A. — Effectifs.

B. — Emploi.

C. — Formation professionnelle.

I. — Apprentissage.

II. — Formation professionnelle des adultes.

D. — Durée du travail.

I. — Durée effective.

II. — Durée normale.

E. — Salaires.

I. — Le salaire au rendement.

II. — Montants des salaires.

Hiérarchie des salaires ouvriers.

Heures supplémentaires.

Mode de détermination des salaires.

Chômage intempéries.

Cantines.

F. — Relations entre employeurs et salariés.

I. — Structure des organisations syndicales.

II. — Conseils et commissions où siègent employeurs et salariés.

1° Organes paritaires de négociation collective.

2° Organes consultatifs créés par les pouvoirs publics.

III. — Procédure de conciliation et d'arbitrage.

IV. — Climat social

CHAPITRE VII. — Les matériaux.

A. — La pénurie de bois de l'après-guerre.
B. — Autres pénuries.
C. — Matériaux nouveaux.
D. — Tendances actuelles.

CHAPITRE VIII. — La préfabrication.

A. — Préfabrication d'éléments de construction.
I. — Eléments préfabriqués pour le gros-œuvre.
II. — Eléments préfabriqués pour l'aménagement intérieur.
B. — Préfabrication de maisons entières.
I. — The « temporary programme ».
II. — Les maisons permanentes préfabriquées.
C. — Conclusion.

CHAPITRE IX. — La productivité.

A. — L'infériorité de la productivité dans l'après-guerre par rapport à 1939.
B. — Causes de la faible productivité d'après-guerre.
1° Pénurie de matériaux.
2° Pénurie de main-d'œuvre qualifiée.
3° Qualité du travail.
4° Responsabilité des employeurs.
C. — Dimensions optima des chantiers.
D. — Durée de la construction.

CHAPITRE X. — La recherche.

A. — Exécution de la recherche.
B. — Organisation de la recherche.
C. — Diffusion et vulgarisation des résultats.
D. — Opportunité pour l'industrie du bâtiment de se charger elle-même de la recherche.

CHAPITRE XI. — Le coût de la construction.

A. — Evolution du coût de la « 3 bedroom house » construite par les « Local Authorities » en Angleterre et Pays de Galles.
B. — Evolution du coût moyen du logement au Royaume-Uni.
C. — Evolution du coût du mètre carré de surface habitable pour les « 3 bedroom houses » construites par les « Local Authorities » en Angleterre et Pays de Galles.
Comparaison avec le coût du mètre carré de surface habitable du logement français.
D. — Analyse du coût de la construction.
E. — Le coût élevé des immeubles collectifs avec ascenseurs en Grande-Bretagne.
F. — Mode de rémunération des architectes.

Annexe. — Calcul du prix (construction seule + branchements) au mètre carré de surface habitable des logements ayant bénéficié des « prêts spéciaux » de 1951 à 1955.

QUATRIÈME PARTIE. — URBANISME. — AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. — POLITIQUE FONCIÈRE.

CHAPITRE Ier. — L'urbanisme et les questions foncières en Grande-Bretagne avant 1939.

Loi de 1909.
Loi de 1919.
Loi de 1923.
Loi de 1929.
Loi de 1932.
Loi de 1934 sur les « zones spéciales ».
Loi de 1937 sur les « zones spéciales ».

CHAPITRE II. — La période de guerre 1939-1945: préparation des réalisations d'après-guerre.

Le rapport Barlow sur la répartition de la population industrielle (janvier 1940).
Le rapport Scott sur l'utilisation du sol dans les régions rurales (juillet 1942).
Le rapport Uthwatt sur les question foncières (septembre 1942).
Création du « Ministry of Town and Country Planning » (février 1943).
La loi de 1943.
La loi de 1944.

CHAPITRE III. — La loi de 1945 sur la répartition de l'industrie.

A. — Contrôle de la localisation des industries.
B. — Les zones de développement (« Development areas »).
I. — Définition.
II. — Pouvoirs du « Board of Trade » dans les « Development areas ».
III. — Les « Trading Estates Companies ».

CHAPITRE IV. — La loi de 1946 sur les villes nouvelles.

A. — Les origines.
B. — Choix des emplacements.
Eléments du choix.
Procédure du choix.
C. — Les « New Towns Development Corporations ».
D. — Etablissement des plans d'urbanisme.
E. — Rapport des « New Town Development Corporations » avec les autorités locales et les concessionnaires des services publics.
F. — Financement.
G. — Les 15 « New Towns » en construction en Angleterre et en Ecosse.

CHAPITRE V. — La loi de 1947 sur l'aménagement du territoire.

A. — L'organisation de l'aménagement.
B. — Les plans d'aménagement.
C. — La réalisation des plans d'aménagement.
I. — Réalisation par les autorités locales.
Indemnités d'expropriation
Mode de calcul.
Financement.
II. — Réalisation par les particuliers. — Le « permis d'aménager » (« Planning Permission »).
Cas où le « permis d'aménager » est refusé.
Possibilités pour l'autorité locale de changer d'avis.
Cas d'aménagement sans permis ou non conforme aux conditions du permis.
D. — La plus-value foncière.
E. — Les diverses formalités à remplir pour construire.
Sous le régime de la loi de 1947.
Régime actuel.

CHAPITRE VI. — La loi de 1949 sur les parcs nationaux et l'accès à la campagne.

A. — Les origines.
B. — Les parcs nationaux.
I. — Définition de la politique à suivre.
II. — Exécution de la politique définie.
1° Organisation administrative.
2° Financement.
C. — Les zones d'une exceptionnelle beauté naturelle.
D. — Les routes touristiques réservées aux piétons.
E — Accès à la campagne.
F. — Droits de passage dans les sentiers et pistes cavalières.

L'HABITAT RURAL

Importance relative de l'habitat rural.

I. — Construction de nouvelles maisons.

A. — La loi fondamentale de 1938, le « Kingsley Wood Act ».

1. Ses origines.

« Addison Act » de 1919 et « Chamberlain Act » de 1923.

« Wheatley Act » de 1924.

« Greenwood Act » de 1930

« Hilton Young Act » de 1935.

2. Les dispositions du « Kingsley Wood Act »:

« Housing (Financial Provisions) Act, 1938 ».

a) Construction par les « Local Authorities ».

b) Construction par les particuliers.

B. — La législation d'après-guerre.

a) Construction par les « Local Authorities ».

b) Construction par les particuliers.

Opportunité du logement accessoire du contrat de travail.

C. — La localisation et les caractéristiques des nouvelles maisons pour les ouvriers agricoles.

II. — Modernisation des maisons existantes.

Les « Housing (Rural Workers) Acts » d'avant-guerre.

L'après-guerre.

INDEMNISATION DES DOMMAGES DE GUERRE EN MATIÈRE D'HABITATIONS

I. — Etendue des dommages.

II. — Modalités d'indemnisation.

A. — Mode de calcul de l'indemnité

1° « Cost of works ».

2° « Value payment ».

B. — Financement.

III. — Résultats.

Situation des locataires sinistrés.

AVANT-PROPOS

But de la mission.

Le 20 février 1954 le Conseil économique faisait connaître au ministre des affaires étrangères qu'il souhaitait envoyer en Grande-Bretagne une mission composée de cinq des membres de sa commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme pour étudier sur place:

« Les conditions techniques, juridiques, financières et sociales des réalisations britanniques en matière de logements » (statut de l'habitat existant, financement de la construction de logements, réalisation des constructions, politique foncière, urbanisme, « aménagement du territoire », habitat rural).

Les autorités britanniques ont bien voulu accueillir favorablement la demande du Conseil économique et la mission d'études a eu lieu du 14 au 20 mars 1954.

Composition de la mission.

Chef de la mission:

M. Guy Houist, président de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme, représentant de l'Union nationale des associations familiales.

Membres de la mission:

M. Guy Aroud, représentant des sinistrés;

M. Pierre Le Quéré, représentant de la confédération générale du travail;

M. Louis Leroy, représentant de l'Union nationale des associations familiales;

M. Pierre Uchard, représentant de l'agriculture.

BIBLIOGRAPHIE

Pour l'élaboration du présent rapport, les éléments recueillis pendant le séjour de la mission en Grande-Bretagne ont été complétés par des renseignements puisés dans la documentation existante. Ces derniers comportent tous, par des nombres entre parenthèses, l'indication de la source dont ils ont été tirés: le premier nombre indique le numéro de référence du document dans la liste bibliographique ci-après, le second la page de ce document, éventuellement le troisième l'alinéa de cette page (le chiffre 0 désigne l'alinéa qui, commencé dans la page précédente, se termine dans la page indiquée) (1).

Les indications qui ne comportent pas de telles références ont été recueillies sur place par la mission d'études

I. — Données générales sur la Grande-Bretagne.

1. *Les institutions politiques du Royaume-Uni. Notes et Etudes documentaires*, n° 1747, du 2 juin 1953.
2. *Le Parlement britannique*, par Strathearn Gordon, édité par The Hansard Society, Londres, 1947.
3. *Le Régime politique britannique*, par A. Mathiot, *Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques*, n° 68, 1955.
4. *Encyclopédie politique de la France et du Monde*, tome III, 3e édition 1951, 2e partie, titre II, *La Grande-Bretagne et le Commonwealth*, par Jean Lequiller.
5. *The Wonderful Story of London*, par Harold Wheeler et B. Webster Smith, Londres, chapitre « How London is run ».
6. *Monthly Digest of Statistics*, n° 98, février 1954.
7. *Monthly Digest of Statistics*, n° 137, mai 1957.
8. *National Income and Expenditure* 1956, 31 juillet 1956.

II. — Problème du logement en général.

11. *La Construction et le logement en Grande-Bretagne. Notes et Etudes documentaires*, n° 1764, du 23 juillet 1953.

11 *bis*. *Housing in Britain*, brochure éditée en septembre 1951 par le Central office of information.

12. *La Politique du logement dans les pays d'Europe et les progrès réalisés dans ce domaine en* 1953 (monographies, transmises par les Gouvernements, ayant servi de base au rapport d'ensemble du 17 août 1954 du comité de l'habitat de la commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies). *Monographie sur le Royaume-Uni*. (Document E/ECE/190 Add. 1/E/ECE/IM/HOU/50 Add. 1, du 14 octobre 1954.)

13. *Politique du logement dans les pays d'Europe et évolution de la situation en matière de logement en* 1954, rapport d'août 1955 du secrétariat du comité de l'habitat de la commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies. (Document E/ECE/209/E/ECE/HOU/54.)

13 *bis*. *Progrès accomplis et politiques suivies en matière de logement en Europe en* 1955, rapport d'août 1956 du secrétariat du comité de l'habitat de la commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies. (Document E/ECE/259/E/ECE/HOU/62.)

14. *Le Problème du logement en Europe depuis la guerre*, article paru dans le numéro d'août 1952 du *Bulletin économique pour l'Europe* de la commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies.

15. *La Politique de construction de logements du Gouvernement conservateur en Grande-Bretagne*, note du 6 janvier 1954 de l'attaché financier de l'ambassade de France à Londres, reproduite dans le numéro du 2 mars 1954 de *Problèmes économiques*, édité par *La Documentation française*.

16. *Problèmes généraux de la construction et de la reconstruction en France et en Grande-Bretagne*, conférence par M. Symon, Under-Secretary au ministère britannique de la santé publique, faite le 21 mars 1950 au centre d'études supérieures de l'institut technique du bâtiment et des travaux publics, numéro d'octobre 1947 des *Annales* de cet institut.

17. Numéro du troisième trimestre 1956 du *Bulletin trimestriel des Statistiques du logement et de la construction pour l'Europe, publié* par le comité de l'habitat de la commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies.

18. *Churchill Gardens and the Pimlico district Heating Undertaking*, plaquette éditée en juillet 1951 par la Cité de Westminster.

19. *Houses. The next step*, rapport du ministre du logement et de l'administration locale présenté au Parlement en novembre 1953.

20. *La Politique du logement dans les pays d'Europe et les progrès réalisés dans ce domaine en* 1953, rapport du 17 août 1954 du comité de l'habitat de la commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies. (Document E/ECE/189.)

(1) Si l'ouvrage comporte plusieurs tomes, la référence comporte en outre, après le premier nombre en chiffres arabes, l'indication du tome en chiffres romains

III. — Habitat existant.

21. *La situation du logement en Europe*, rapport de janvier 1956 du secrétariat du comité de l'habitat de la commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies, chapitre Royaume-Uni. (Document E/ECE/221/ — E/ECE/HOU/57.)

22. *Politique des loyers dans les pays d'Europe*, rapport du 26 août 1953 du secrétariat du comité de l'habitat de la commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies. (Document E/ECE/170/ — E/ECE/IM/HOU/44.)

23. *Revenus des foyers, loyers et impôts*, rapport de MM. Lyall et Dawson paru dans le numéro d'avril 1954 du *Bulletin de l'Université d'Oxford*. Analyse parue dans le *Bulletin de presse* du Conseil économique, n° 27, du 15 juillet 1954.

24. *Le nouveau projet de loi sur les loyers en Grande-Bretagne*, note du 20 novembre 1953 de l'attaché financier de l'ambassade de France à Londres.

25. *The Housing Repairs and Rents Act. 1954*, par S.W. Magnus, Londres, septembre 1954.

26. *La doctrine du parti travailliste. — Politique du logement*, pages 18 et 19, du numéro du 5 juillet 1956, de *Chroniques étrangères. — Grande-Bretagne*, édité par « La Documentation française ».

27. *Position du parti conservateur sur les loyers*, congrès de Llandudne, 11-13 octobre 1956, pages 14 et 15, du numéro du 5 novembre 1956, de *Chroniques étrangères. — Grande-Bretagne*, édité par « La Documentation française ».

28. *Observations des gouvernements touchant l'étude. — Politique des loyers dans les pays d'Europe.* (Référence 22 ci-dessus), document E/ECE/172/ — E/ECE/IM/HOU/46 du 13 décembre 1953.

29. *Report of the Inter-Departmental Committee on Rent Control*, avril 1945.

30. *Housing Management*, deuxième rapport de la sous-commission de la gestion des logements de la commission consultative centrale du logement, 9 juillet 1945.

30 *bis*. *Selection of Tenants*, troisième rapport de la sous-commission ci-dessus, 18 janvier 1949.

30 *ter*. *Transfers, Exchanges and Rents*, quatrième rapport de la sous-commission ci-dessus, 21 août 1953.

IV. — Aspects financiers du problème du logement :

31. *Méthodes et techniques de financement de l'habitation en Europe*, rapport du 11 février 1952 du comité de l'habitat de la commission économique pour l'Europe de l'O. N. U., chapitre Royaume-Uni. (Document E/ECE/IM/HOU/38/IM/HOU/WP. 1/11 Rev. 1.)

32. *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1955*, rapport de février 1956 de la commission économique pour l'Europe de l'O. N. U. (Document E/ECE/235.)

33. *Le système financier britannique. Notes et études documentaires*, éditées par la direction de la documentation :
Tome I (n° 1643, 12 août 1952), 1re partie : les finances publiques ;
Tome II (n° 1710, 24 février 1953), 2e partie : le crédit et la monnaie (1er fascicule) ;
Tome III (n° 1715, 7 mars 1953), 2e partie : le crédit et la monnaie (2e fascicule).

34. *Private Enterprise Housing* (La construction de logements par l'initiative privée), rapport du 5 avril 1944 d'une sous-commission *ad hoc* de la commission consultative centrale du logement.

35. *A guide to the formation, constitution and purpose of Housing Associations*, édité en août 1953 par la National Federation of Housing Societies.

V. — Aspects techniques du problème du logement :

41. *La réorganisation industrielle en Grande-Bretagne depuis 1945*, deuxième partie, pages 15 à 17 : l'industrie du bâtiment. *Notes et études documentaires*, n° 1587, du 14 mars 1952.

42. *The Cost of House Building*, First Report, 30 juin 1948. (Premier rapport de la commission Girdwood.)

43. *The Cost of House Building*, Second Report, 20 février 1950. (Deuxième rapport de la commission Girdwood.)

44. *The Cost of House Building*, Third Report, 19 mai 1952. (Troisième rapport de la commission Girdwood.)

45. *Building*, rapport du 11 janvier 1950 d'un groupe de travail du ministère des travaux publics (Ministry of Works), présidé par Sir T.W. Phillips.

46. *Housing Manual 1949*, recueil de conseils techniques publié par le ministère de la santé publique (alors responsable du logement).

47. *Houses 1952*, deuxième supplément au recueil précédent, publié par le ministère du logement et de l'administration locale.

48. *Houses 1953*, troisième supplément au recueil susdit, publié par le ministère du logement et de l'administration locale.

49. *Quicker completion of house interiors* (Pour un plus rapide achèvement de l'intérieur des maisons), rapport de décembre 1952 d'une commission nommée par le ministre du logement et de l'administration locale, présidée par Sir D.C. Bailly.

VI. — Politique foncière. — Urbanisme. Aménagement du territoire.

51. *L'Aménagement du territoire en Grande-Bretagne. Notes et études documentaires*, n° 1634, du 22 juillet 1952.

51 *bis*. *Town and Country Planning 1943-1951*, rapport présenté au Parlement en avril 1951 par le ministre « of Local Government and Planning (réédition 1953).

52. *Greater London. Enquête sur la reconstruction et les projets de développement de la ville de Londres*, par Claude Trabuc, thèse faite en 1953 à l'institut d'études politiques sous la direction de M. Paul Vaucher.

53. *Distribution of industry*, rapport présenté au Parlement en octobre 1948 par le président du Board of Trade et le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse (réédition 1953).

54. *Report of the Committee on Qualification of Planners*, rapport, présenté au Parlement le 19 septembre 1950, d'une commission présidée par Sir George Schuster.

VII. — Habitat rural.

61. *Rural Housing*, troisième rapport de la sous-commission de l'habitat rural de la commission consultative centrale du logement, 30 décembre 1943.

62. *Reconditioning in Rural Areas* (Modernisation dans les zones rurales), quatrième rapport de la sous-commission susdite, 25 septembre 1946.

INTRODUCTION

LE CADRE INSTITUTIONNEL DANS LEQUEL S'INSERE LE PROBLEME DU LOGEMENT EN GRANDE-BRETAGNE

Sur les 2.606.000 logements construits au Royaume-Uni pendant les douze années 1945-1956, 72 p. 100 l'ont été par les collectivités locales.

Or, les institutions politiques et administratives du Royaume-Uni, résultat d'une lente évolution historique, sont, on le sait, essentiellement empiriques (ce qui ne diminue d'ailleurs en rien leur efficacité) et leur connaissance précise n'est pas toujours, notamment en ce qui concerne l'administration locale, très répandue.

Aussi a-t-il paru nécessaire de faire précéder le présent rapport d'une courte introduction rappelant brièvement l'essentiel en ces domaines. Le lecteur situera mieux ainsi les personnalités, les organismes qui ont bien voulu recevoir la mission et comprendra mieux de quelle façon, en mettant en cause quels organes de la couronne, du Parlement, des administrations, est élaborée et mise en œuvre la politique du logement britannique.

La lecture de cette introduction n'est pas nécessaire pour les personnes déjà averties des institutions du Royaume-Uni.

CHAPITRE Ier

Le pouvoir central.

Il est important de souligner que les institutions britanniques, contrairement aux institutions françaises, ne comportent pas de « séparation des pouvoirs ».

A. — La Reine

1. Est le chef temporel de l'Eglise d'Angleterre;
2. Convoque, proroge et dissout le Parlement (ce dernier acte à la requête du premier ministre) par des « proclamations royales »,
En ouvre les sessions par le « Discours du Trône »;
3. Transforme les « Bills » (projets de loi) adoptés par les Chambres en « Acts of Parliament » (lois) en leur donnant sa sanction (« Royal Assent »);
4. Nomme:
— les représentants de l'Eglise d'Angleterre,
— les ministres, sur recommandation du premier ministre,
— les fonctionnaires civils et militaires;
5. Est le chef du pouvoir judiciaire en Angleterre, Pays de Galles et Ecosse;
6. Commande en chef les forces armées;
7. Confère les titres nobiliaires et autres distinctions, généralement sur la proposition des ministres.

B. — Le Parlement

Le pouvoir législatif appartient à « la reine en son Parlement » (« the Queen in Parliament »).

Le « Parliament Act » de 1911 fixe la durée normale d'une « législature » (appelée « Parliament ») à cinq ans, mais:

— le plus souvent la dissolution intervient avant l'expiration des cinq ans;
— par contre, le Parlement peut, de sa propre autorité et sans consulter le corps électoral, prolonger son existence.

Les législatures se composent de « sessions » (périodes s'écoulant entre convocation et « prorogation » des Chambres, qui comportent en principe 149 jours:

45 de Noël à Pâques;
70 de Pâques aux vacances;
34 d'octobre à Noël.

La Chambre des Lords:

— comprend:

26 pairs spirituels (archevêques et certains évêques de l'Eglise d'Angleterre);
818 pairs temporels,

soit 844 pairs, mais 85 au maximum participent effectivement aux travaux. (Elle comporte à l'époque actuelle, en permanence, une majorité conservatrice);

— est présidée par le « Lord Chancelier ».

La Chambre des Communes:

— comprend 625 députés élus au suffrage universel, représentant 625 circonscriptions électorales;
— est présidée pendant toute la législature par le « Speaker » (qui tient son titre du fait qu'il est, principalement dans les relations avec la Couronne, le « porte-parole » de la Chambre tout entière). Il peut être remplacé, en cas d'absence, par le « Deputy-Chairman ».

C. — Le conseil privé (« privy council »)

Avant que Charles II Stuart (1660-1685) ait créé le « système de cabinet », le pouvoir exécutif appartenait au « roi en son conseil » (« the King in Council ») c'est-à-dire au « Conseil Privé ».

Actuellement le conseil privé:

— comporte environ 300 membres (portant le titre de « right honourable ») dont:
— les ministres membres du cabinet,
— certains « conseillers privés » à vie,
mais ne se réunit en corps qu'exceptionnellement (lors du mariage ou du décès du souverain);

— est présidé par le « Lord President of the Council »;
— donne force légale aux décisions prises par l'exécutif en leur donnant la forme d'« Orders in Council »;

— joue un rôle consultatif par l'intermédiaire de commissions:

les unes créées en vertu d'un privilège du Privy Council (par exemple la commission de la recherche industrielle),
d'autres créées par une loi (par exemple celles des universités de Cambridge et d'Oxford);

— joue un rôle judiciaire: sa commission judiciaire constitue une cour d'appel suprême pour tous les territoires du Commonwealth autres que le Royaume-Uni (mais depuis 1950 seuls l'Australie, la Nouvelle-Zélande et Ceylan ont maintenu la possibilité de recours de leurs citoyens devant le conseil privé).

D. — Le gouvernement

Les membres de la Chambre des Communes, même ministres, n'ayant pas accès à la Chambre des Lords et inversement, tout gouvernement doit comporter des membres de l'une et l'autre Chambre pour pouvoir y exposer et défendre sa politique. Mais étant donné la prépondérance de la Chambre des Communes, la plupart des ministres sont choisis parmi celle-ci.

On distingue, d'une part, parmi les ministres:

1° Ceux qui ont la charge effective d'un département ministériel;

2° Ceux qui occupent des postes traditionnels, mais ne comportant pas d'attributions fixées une fois pour toutes. Ils secondent le premier ministre et assurent la coordination ministérielle.

Exemple type: le « Lord President of the Council » (qui n'est pas forcément d'ailleurs membre de la Chambre des Lords), qui est pratiquement l'adjoint du premier ministre.

3° Les « Law Officers of the Crown », conseillers juridiques de gouvernement, sont des ministres magistrats:

— Attorney General,
— Solicitor General,
— Lord Advocate for Scotland,
— Solicitor General for Scotland;

4° Les sous-secrétaires d'Etat parlementaires, qui:

a) Représentent certains ministres aux débats de la Chambre à laquelle ils appartiennent, notamment pour:

— défendre un projet de loi,
— répondre à des critiques,
— répondre aux « questions parlementaires »;

b) Contrôlent spécialement certaines autorités administratives.

On distingue, d'autre part, parmi les ministres:

— les « Members of the Cabinet »;
— les « Ministers not in the Cabinet ».

Le cabinet, qui comporte de quinze à vingt-cinq membres choisi *intuitu personæ* par le premier ministre, a pour rôle d'élaborer la politique générale du Gouvernement. Depuis le dix-neuvième siècle, il prépare son travail en commissions:

— commissions permanentes: « Standing Committees »;
— commissions spéciales: « ad hoc Committees ».

Quand le Parlement est en session, le cabinet se réunit une ou deux fois par semaine. Ses délibérations sont secrètes.

Le secrétariat du cabinet (« Cabinet Office »), créé pendant la guerre 1914-1918, conserve toutefois les minutes des délibérations. Il est devenu peu à peu un véritable organisme de coordination qui:

— documente et conseille les ministres;
— communique aux départements intéressés les décisions du cabinet ou du premier ministre;
— comprend une section économique, composée d'économistes professionnels, qui joue le rôle d'un institut de conjoncture, et dont dépend le « Central Statistical Office ».

La responsabilité ministérielle:

1° Collective. — Un membre du cabinet n'a pas le droit de critiquer, au Parlement ou en public, une politique qui a reçu l'approbation du Gouvernement ou de se faire l'avocat d'une autre politique. S'il ne peut accepter le point de vue de la majorité de ses collègues, il doit démissionner, sinon il doit voter avec le Gouvernement;

2° Individuelle. — Un ministre est responsable de tous les actes accomplis par ses services.

Ministres chargés de la question du logement:

1° Ministres directement chargés de la question du logement:

a) Jusqu'au 17 janvier 1951:

— le « Ministry of Health » (ministère de la santé publique), créé en 1919, était responsable, pour l'Angleterre et le Pays de Galles:

— de la politique du logement,
— de l'établissement des normes d'habitation,
— de l'approbation des programmes de logement,
— des règlements sanitaires de l'habitat (établissement d'une réglementation générale, contrôle des réglementations locales).

(Ce département a été confié, d'août 1945 au 17 janvier 1951, soit pendant cinq ans et demi, à M. Aneurin Bevan.)

— Le « Ministry of Town and Country Planning » (ministère de la planification urbaine et rurale), créée en 1943, était responsable de « l'aménagement du territoire ».

(Ce département a été confié à M. Lewis Silkin de 1945 au 28 février 1950 et à M. Hugh Dalton du 28 février 1950 au 17 janvier 1951.)

b) Depuis le 17 janvier 1951:

Ce dernier ministère, depuis appelé « Ministry of Local Government and Planning » et, enfin, « Ministry of Housing and local Government », absorbe les attributions précédemment dévolues au « Ministry of Health ».

(Ce département a été confié: à M. Hugh Dalton du 17 janvier au 1er novembre 1951; à M. Harold Mac Millan du 1er novembre 1951 au 20 décembre 1955, soit pendant quatre ans; à M. Duncan Sandys du 20 décembre 1955 au 13 janvier 1957, et à M. H. Brooke depuis le 13 janvier 1957.)

2° Ministres ayant compétence partielle sur la question du logement:

1. Ministre des finances (chancelier de l'Echiquier).

(Il a été, d'août 1945 au 13 octobre 1947: M. Hugh Dalton; du 13 octobre 1947 au 19 octobre 1950: Sir Stafford Cripps; du 19 octobre 1950 au 1er novembre 1951: M. T.-N. Gaitskell; du 1er novembre 1951 au 20 décembre 1955: M. R.-A. Butler; du 20 décembre 1955 au 13 janvier 1957: M. Harold Mac Millan; du 13 janvier 1957 à janvier 1958: M. Thorneycroft; depuis janvier 1958: M. Heathcot Amory.)

2. Ministre des affaires économiques:

(Poste créé le 29 septembre 1947 pour Sir Stafford Cripps, qui y est demeuré jusqu'au 28 février 1950, et occupé ensuite: du 28 février 1950 au 19 octobre 1950, par M. H.-T.-N. Gaitskell; du 19 octobre 1950 au 1er novembre 1951: par M. John Edwards; du 1er novembre 1951 à sa suppression, par M. J.-A. Salter.)

3. Le « Ministry of Works » (ministre des travaux publics) est responsable:

— de la production des matériaux;
— de la profession du bâtiment;
— des recherches en matière de bâtiment;
— du permis de construire (il confie l'application de la réglementation aux autorités locales);
— de la construction et de l'entretien des bâtiments de l'Etat.

4. « Ministry of Materials » (ministère des matières premières) créé le 26 avril 1951.

5. Le « Ministry of Labour and National Service » (ministère du travail et du service national) est responsable de la main-d'œuvre.

6. Le ministère de l'agriculture et des pêcheries.

E. — Le système des partis

Les élections des députés aux Communes ont lieu:

— au scrutin uninominal;
— à un seul tour (donc à la majorité simple).

Cette technique brutale écrase les petits partis et aboutit au « système bipartite », gouvernement contre opposition:

Au XIXe siècle, à la rivalité Tories-Whigs, avait succédé la rivalité conservateurs-libéraux:

Les conservateurs, successeurs des Tories, représentaient dans une large mesure l'aristocratie foncière et étaient, notamment, de tendance protectionniste, hostiles à la réforme de la Chambre des Lords et à la progressivité de l'impôt.

Les libéraux représentaient, dans une large mesure, la bourgeoisie industrielle et commerçante montante, solidement appuyée sur les deux grandes villes industrielles de Birmingham et Manchester. Ils étaient notamment libre-échangistes, partisans de la réforme de la Chambre des Lords et de la progressivité de l'impôt.

Mais, au XXe siècle, le « Labour Party », fondé en 1903, émanation directe du syndicalisme ouvrier, socialiste, mais non marxiste, s'opposa à la fois aux deux partis précédents, tous deux soutenus par les propriétaires, tant fonciers qu'industriels.

Les libéraux furent ainsi, peu à peu, en partie absorbés par les conservateurs (Sir Winston Churchill est un ancien libéral) et c'est entre les conservateurs et les travaillistes que se joue désormais la partie politique.

L'opposition de Sa Majesté:

— formée par le plus important des partis minoritaires;
— s'organise elle-même sur le modèle du gouvernement (elle constitue une commission parlementaire communément appelée « Shadow Cabinet », qui est « l'ombre » du cabinet officiel et tient conseil sous la conduite du leader de l'opposition);
— s'efforce d'être constructive et « fair play »: elle admet que la majorité doit gouverner et, loin de se cantonner dans l'obstruction, donne son appui à toutes les mesures qui lui semblent raisonnables.

L'alternance des partis au pouvoir depuis 1924. — Le pouvoir a appartenu:

— aux conservateurs de 1924 à 1929;
— aux travaillistes de 1929 à 1931;
— aux conservateurs de 1931 à août 1945;
— aux travaillistes d'août 1945 à octobre 1951;
— aux conservateurs depuis octobre 1951.

F. — Le fonctionnement du parlement

Il a trois fonctions essentielles:

— légiférer;
— voter le budget;
— contrôler l'action du Gouvernement.

1° *Action législative.*

Parmi les « Bills » (projets de loi), on distingue:

— les « Public Bills »: d'intérêt public, affectant habituellement la nation entière;
— les « Private Bills »: d'intérêt restreint, d'application locale ou personnelle;
— les « Hybrid Bills »: d'intérêt public mais affectant des intérêts privés.

Aujourd'hui, la plupart des « Publics Bills » sont déposés par le Gouvernement. Il y a très peu de « Private Member's Bills » (projets de loi d'intérêt public déposés par de simples membres du Parlement). Sans doute faut-il voir là une des manifestations de la tendance signalée par Strathearn Gordon à l'accroissement des pouvoirs du Gouvernement aux dépens de ceux du Parlement.

Les « Bills » peuvent être en principe déposés indifféremment devant l'une ou l'autre chambre mais la chambre des communes se réserve de discuter la première:

— les « Money Bills »: projets financiers;
— les « Bills » susceptibles de donner lieu à de grandes controverses politiques.

Discussion d'un « public bill » devant une chambre:

1° « Première lecture »: de pure forme, le jour même du dépôt, avant l'impression;

2° Discussion sur les caractéristiques générales du projet suivie d'un scrutin sur l'opportunité d'une « deuxième lecture »;

3° « Deuxième lecture »:

a) « Committee stage », examen « en commission », article par article, avec les amendements, peut être fait:

— par une commission ad hoc;
— par la chambre tout entière, qui décide de se constituer « en commission »;

b) « Report stage »: débat à la chambre, sur le texte rapporté et éventuellement sur les nouveaux amendements, terminé par un scrutin qui peut décider:

— renvoi « en commission »;
— troisième lecture;

4° « Troisième lecture » et transmission à l'autre chambre.

Le « veto » suspensif de la chambre des lords (introduit par le « Parliament Act » de 1911, réduit par le « Parliament Act » de 1949):

Tout « bill » adopté par les communes au cours de deux sessions successives peut recevoir le « Royal Assent » et devenir loi (Act of Parliament) malgré l'opposition des lords, s'il s'est écoulé un an entre la « deuxième lecture » et le vote définitif aux communes.

2° *Vote du budget.*

Les « Money Bills » les plus importants sont:

— le « Finance Bill », qui fixe annuellement le taux de l'impôt;

— l' « Appropriation Bill » qui ouvre annuellement les crédits aux services publics (on sait que l'année financière britannique va du 1er avril au 31 mars).

Ils sont d'abord étudiés en détail par le « Select Committee on Estimates », commission spéciale du budget.

Ensuite la Chambre des communes se constitue en « Committee of Supply », commission du budget, composée de trente-six membres choisis à la représentation proportionnelle.

Il est à remarquer que les Communes ne peuvent voter aucune somme qui ne soit demandée par la Couronne (c'est-à-dire par l'exécutif, qui agit au nom de celle-ci).

3° *Contrôle de l'action du Gouvernement.*

a) Contrôle financier: la « Select Committee on Public Accounts » (commission spéciale de la comptabilité publique), créée en 1862, contrôle l'application du budget et rapporte devant les Communes;

b) Questions aux ministres: une heure par jour (Question time);

c) Débats sur les sujets pour lesquels les réponses ministérielles aux questions ne sont pas jugées satisfaisantes;

d) Annulation des décrets ou arrêtés pris en vertu de la délégation de certains pouvoirs législatifs.

G. — Le régime spécial de l'Ecosse

A la suite de la fusion des Couronnes (1603) et des Royaumes (1707) d'Angleterre et d'Ecosse, les affaires d'Ecosse sont ainsi gérées:

— 1 secrétaire d'Etat principal;
— 1 ministre d'Etat;
— 3 sous-secrétaires d'Etat parlementaires;
— 2 « Scottish Law Officers »:
Lord advocate for Scotland (élabore la législation spéciale écossaise);
Solicitor general for Scotland;
— 4 secrétaires d'Etat installés à Edimbourg (avec organes de liaison à Londres y formant le « Scottish Office »):
Intérieur (créé en 1939), chargé notamment des affaires financières et économiques;
Santé, chargé notamment du logement, de l'urbanisme et de l' « aménagement du territoire »;
Education;
Agriculture;
— d'autres départements, mineurs.

H. — Le régime spécial de l'Irlande du Nord (Ulster) organisé par l'Act de 1920

— Un Parlement composé:
d'une Chambre des communes;
d'un Sénat,
légifère sur certaines questions d'ordre public et d'administration à la condition toutefois que ses lois ne contredisent pas celles de Westminster. (Les questions postales, judiciaires, douanières, fiscales, d'affaires étrangères et de défense nationale sont réservées à Westminster.)

— un gouverneur représentant la Couronne.

— des départements ministériels: intérieur, échiquier, trésorerie, assurances nationales, éducation, agriculture, commerce, santé et gouvernement local (chargé notamment du logement), assistance.

CHAPITRE II

L'administration locale: « Local Government ».

A. — Les divisions administratives

1° Il n'existe pas en Grande-Bretagne de cellule élémentaire administrative comme la « commune » française. Les « paroisses » (Parish), qui correspondent aux villages, n'ont que des pouvoirs très limités.

La division administrative de base est le comté (County), dont la plupart correspondent aux « shires » de Guillaume le Conquérant, et sont donc d'une importance démographique très différente étant donné l'évolution depuis neuf siècles.

C'est ainsi que:

— le moins peuplé des comtés d'Angleterre, le Rutlandshire, compte 20.500 habitants;

— le plus peuplé, le Lancashire, en compte 5.118.000. Il existe même en Ecosse, un comté, celui de Kinross, qui ne compte que 7.400 habitants.

Le Royaume-Uni comprend 92 comtés:

Grande-Bretagne:	
Angleterre	40*
Pays de Galles	13
Ecosse	33
Irlande du Nord (Ulster)	6
	92

2° Mais les comtés étaient, à l'origine, des divisions essentiellement rurales. Au cours des siècles s'en sont détachés les « bourgs » (boroughs) qui ont formé des entités administratives indépendantes.

On distingue actuellement les:

— bourgs-comtés (county-boroughs) constitués maintenant par les villes de plus de 100.000 habitants (3,300);

— bourgs municipaux (municipal boroughs — ou simplement « borough ») constitués, si elles le désirent, par les villes de plus de 20.000 habitants.

(Mais étant entendu que, malgré ces chiffres, restent « country borough » et « municipal borough » les villes qui ont acquis cette qualité dans le passé);

3° Enfin ont été créées au XIXe siècle, lors de la mise en place de l'organisation de la santé publique, des divisions administratives secondaires dans le cadre des comtés:

— Urban Sanitary Districts;
— Rural Sanitary Districts,

qu'on appelle maintenant, purement et simplement, leur compétence s'étant étendue au-delà des questions de santé publique:

— « Urban Districts »;
— « Rural Districts ».

Mais, ici encore, en raison de l'évolution démographique et économique, il arrive que les mots « urban » et « rural » ne correspondent plus à la réalité.

B. — Les caractères de l'administration locale

1° *Caractère démocratique.*

Jusqu'au XIXe siècle, l'administration locale:

— était autoritaire, effectuée par des « Justices of the Peace » (juges de paix) choisis par les « squires » (seigneurs de village);

— rendait la justice et administrait à la fois.

Le « Local Government Act » de 1888:

— a séparé les pouvoirs locaux judiciaires et administratifs, les premiers seuls étant laissés aux « Justices of the Peace »;

— a démocratisé les fonctions administratives en les confiant à des conseils élus par les intéressés:

« County Council »;
« County Borough Council »;
« Borough Council »;
« Urban District Council »;
« Rural District Council ».

Quant aux paroisses, réorganisées en 1894, elles sont gérées:

— si elles ont plus de 300 habitants, par un « Parish Council » (conseil paroissial);

— si elles ont moins de 300 habitants, par le « Parish Meeting » (assemblée paroissiale), démocratie directe.

2° *Caractère décentralisé.*

Il n'y a pas, comme en France, de véritable « tutelle administrative » du ministère de l'intérieur (Home Office). Il n'y a d'ailleurs pas de réseau de fonctionnaires du pouvoir central analogues aux préfets en France. Les shérifs, représentants de

(*) Les comtés de Lincolnshire, Suffolk, Sussex, Yorkshire ont été subdivisés, le premier et le dernier en 3, les deux autres en 2. Si on tient compte de ces divisions, le total est augmenté de 6 C'est alors le total des « administrative Counties ».

la reine dans les comtés, ont un rôle beaucoup plus restreint; ils sont essentiellement chargés du maintien de l'ordre et de l'administration de la justice.

C'est directement que chacun des ministères contrôle les secteurs de l'administration locale de sa compétence et exerce ses droits de confirmation ou de refus de certaines de leurs décisions, par exemple en matière d'impôts. Ce contrôle s'effectue notamment par l'envoi d'inspecteurs.

Les budgets adoptés par les conseils locaux sont valables sans qu'une approbation soit nécessaire, s'ils ont été votés régulièrement (3,305).

Ce n'est pas le Gouvernement, mais le conseil privé de la reine (Privy Council) qui peut rejeter les « lois » locales (Bye-Laws) prises par les autorités locales pour préciser leur champ d'action. Toutefois, le pouvoir central peut naturellement intervenir dans la procédure d'examen par le Parlement des « bills » étendant les attributions de telle ou telle autorité locale.

Les comtés et les bourgs peuvent librement édicter des règlements locaux (Standing Orders). Mais ceux-ci peuvent être sanctionnés par le « Home office » pour la bonne règle du Gouvernement » et par les autres départements ministériels « en vue de prévenir ou de supprimer tout abus ».

Il n'y a pas en principe subordination hiérarchique entre les diverses autorités locales, qui agissent chacune indépendamment, sauf toutefois, très exceptionnellement, un pouvoir de supervision des comtés sur les districts urbains et ruraux (3,303,1).

Depuis la dernière guerre, le caractère décentralisé de l'administration locale est assez battu en brèche par la tendance de plus en plus marquée des ministères à élaborer des plans généraux d'action imposés aux pouvoirs locaux. Il en est ainsi notamment; pour une matière qui nous intéresse au premier chef, « l'aménagement du territoire », depuis le « Town and Country Planning Act » de 1947.

3° *Souplesse.*

a) Si certaines attributions sont naturellement communes à toutes les autorités locales, par contre d'autres peuvent leur être accordées sur leur demande et sur justification, par l'une des trois procédures suivantes:

1° Vote d'un « Local Bill » (catégorie de « Private Bill ») par le Parlement,

2° Ordonnance provisoire du ministère qualifié (« Provisional Order »), ultérieurement entérinée par le vote d'un « Confirmation Bill » par le Parlement,

3° Ordonnance du ministère qualifié;

b) Certains statuts fixant des règles d'ordre public ne sont applicables à certaines parties du territoire que par « Adoptive Act », voté par le parlement à la requête expresse des autorités locales correspondantes.

Par exemple, certains statuts relatifs à l'éclairage ou à la santé publique, ne sont applicables aux diverses paroisses que sur leur demande.

C. — Les fonctions de l'administration locale

On peut se faire une idée de leur étendue d'après le tableau suivant, certainement incomplet d'ailleurs, qui résulte des indications données pages 23 et 24 du document *Les Institutions politiques du Royaume-Uni* (*notes et études documentaires*, n° 1747, du 2 juin 1953).

	COMTÉ (County).	BOURG-COMTÉ (County borough).	BOURG municipal (Municipal borough).	DISTRICTS		PAROISSE (Parish).
				Urbain (Urban district).	Rural (Rural district).	
Voirie et réseaux:						
Ponts	.../...	.../...	.../...			
Routes principales	.../...	.....	.....	.../...	.../	
Voirie rurale	.....	.....	.....	.....	.....	.../
Adductions d'eau potable	.../...	.../...	.../...	.../...	.../...	.../
Gaz	.../...	.../...	.../			
Electricité	.../...	.../...	.../...			
Evacuation des eaux polluées	.../...	.../...	.../...	.../...	.../...	.../
Propriété foncière	.../...	.../...	.../...	.../...	.../...	.../
Urbanisme	.../...	.../...	.../			
Habitat	.../...	.../...	.../...	.../...	.../	
Transports	.../...	.../...	.../			
Santé publique:						
Hygiène	.../...	.../...	.../...	.../...	.../...	.../
Hôpitaux	.../...	.../...	.../			
Police	.../...	.../...	.../			
Enseignement:						
Primaire	.../...	.../...	.../...	.../...	.../	
Secondaire	.../...	.../...	.../			
Génie rural:						
Amélioration des terres	.../					
Drainage	.../...	.....	.....	.....	.../...	.../...
Irrigation	.../...	.....	.....	.....	.../...	.../
Aérodromes	.../...	.../...	.../			

D. — L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE

1° Le conseil (Council) est composé :

— du maire (major) (ou du président pour le comté) élu pour 1 an par le conseil (titre purement honorifique) ;

— de conseillers (Councillors) (pour les 2/3), élus au suffrage universel pour 3 ans et renouvelés par 1/3 tous les ans (3,300,1) ;

— d' « Aldermen » (qu'on traduit parfois par « échevins ») (pour le 1/3) : notables, généralement ayant été longtemps conseillers, élus pour 6 ans par les conseillers et renouvelés par moitié tous les 3 ans.

Son effectif est de l'ordre de (3,300,1) :

— 5 à 15 pour les Parish ;
— 30 à 40 pour les Borough et Districts ;
— 50 à 60 pour les County ;
— plus de 100 pour les très grandes villes (County-Borough) ;

2° Les commissions (Committee) sont pratiquement les chevilles ouvrières du gouvernement local : le conseil leur délègue le plus souvent ses pouvoirs, notamment pour la gestion. Toutefois toutes les affaires doivent être soumises au conseil lui-même, soit pour approbation, soit à titre de compte-rendu.

Présidées par un « Chairman », elles comportent des conseillers, des aldermen et — sauf pour la commission des finances — peuvent s'adjoindre des techniciens et des « personnes d'expérience ».

La loi distingue :

— les « Statutory Committee », obligatoires, prévues par les statuts de la collectivité locale (par exemple, la commission de la santé publique et du logement, la commission de la maternité et de l'enfance et, naturellement, la commission des finances) ;

— les « Standing Committee », créées par la collectivité locale, à son gré ; par un « Standing order » (Règlement) ;

— les « Special Committee » créées temporairement par la collectivité locale ;

3° Le « Town clerk » et les fonctionnaires locaux : 40 p. 100 des fonctionnaires britanniques sont des fonctionnaires locaux (3.304,1) contre 31 p. 100 en France (1).

E. — LES FINANCES LOCALES

1° Les impôts locaux (« Rates ») (33, 1, 26) : ils sont, depuis 1925, levés par les seuls conseils des comtés et des Boroughs.

Leur montant global a évolué comme suit :

Exercice :	Millions de livres.	Pourcentage des impôts de l'Etat.
1913-1914	79	42
1939-1940	223,6	24
1951-1952	331,3	8

Leur assiette est unique : la valeur locative de la propriété immobilière. — Cette assiette s'est considérablement rétrécie depuis la fin du XIXe siècle, du fait :

— d'exonérations appliquées à certaines catégories d'immeubles :

La valeur locative des terrains et bâtiments agricoles a été réduite :

De moitié en 1896,
D'un quart en 1920,
D'un quart en 1929 ;

Les bâtiments industriels ont été exonérés en 1929 pour 75 p. 100 de leur valeur locative ;

— du contrôle des loyers des locaux d'habitation qui est en vigueur, avec des variations qu'on étudiera ci-dessous, depuis 1915.

D'où, étant donné l'augmentation du montant des impôts perçus, la croissance extrême des taux d'imposition.

Le tableau suivant précise cette évolution.

(Angleterre et Pays de Galles.)

EXERCICE	VALEUR IMPOSABLE		IMPOTS PERÇUS		TAUX MOYEN DE L'IMPOT		IMPOT moyen par tête d'habitant (en livres).
	Millions de livres.	Indice.	Millions de livres.	Indice.	Par livre de valeur imposable,	Pourcentage.	
1913-1914	211,6	100	71,3	100	6 sh 9 d.	34	1,95
1919-1920	220,6	104	105,6	148	9 sh 7 d.	48	2,82
1929-1930	284,9	135	156,3	219	11 sh 0 d.	55	3,95
1939-1940	318,8	151	200,6	281	12 sh 7 d.	63	4.85
1949-1950	325,3	154	278,0	390	17 sh 1 d.	85	6,50

La dernière évaluation de la valeur locative a eu lieu en 1934. Elle était effectuée alors par les autorités locales, une commission centrale étant chargée d'assurer l'homogénéité des évaluations. Ce système n'ayant pas donné toute satisfaction, la loi de 1948 sur les autorités locales a transféré à l'administration centrale (« Board of Inland Revenue ») (1) la tâche d'asseoir les « Rates » — mais ceux-ci sont toujours perçus par les comtés et les bourgs. Dans le cadre de ce nouveau régime, qui est entré en vigueur le 1er février 1950, est effectuée une nouvelle évaluation de la valeur locative.

Les impôts locaux comportent :

— des impôts proprement dits :

« General Rate » dont le taux est uniforme pour tout un bourg ou un district,
« County Rate » (« impôt du comté ») et « County Police Rate » (« impôt du comté pour la police »), dont les taux sont uniformes à l'intérieur de chaque comté ;

— des impôts spéciaux, qui constituent à vrai dire de simples remboursements de prestations de services par les autorités locales : taxe d'égoût, taxe pour le service des eaux, taxe de drainage, etc. ;

2° Des subventions (« Grant ») sont accordées par le département ministériel compétent pour la réalisation des projets qu'il a approuvés. On peut citer notamment :

— le « p. 100 Grant » ;
— l'« Unit Grant »,
(Subventions égales à un p. 100 des dépenses approuvées, complétant les ressources de la collectivité) ;
— le « Special Grant » : pour une dépense extraordinaire ;
— l'« Exchequer Equalization Grant », qui réalise une sorte de péréquation entre les collectivités défavorisées et prospères ;

3° Les emprunts (« Loans ») ne peuvent être contractés par les autorités locales qu'avec l'approbation du département ministériel intéressé à la dépense qu'elles doivent couvrir.

(1) « Service du revenu intérieur », qui assure notamment l'assiette et la perception de l'Income Tax.

(1) Supplément trimestriel d'avril-juin 1951, au *Bulletin mensuel de statistique*, p. 11.

F. — Le régime spécial de Londres (52, pp. 12 à 29).

Autour de la « City of London » initiale, dont le territoire restait fixe, se sont, au cours des siècles, développés, rejoints et agglomérés les villages voisins demeurant chacun une collectivité autonome. C'est ainsi qu'en 1855 Londres était, administrativement, composée de 300 autorités locales indépendantes.

Depuis longtemps les inconvénients d'une telle situation étaient dénoncés, mais l'unification administrative de la capitale britannique fut empêchée pendant 50 ans par une opposition acharnée de la City. Celle-ci, bénéficiant en effet de privilèges considérables, craignait d'être « noyée dans un nouveau Londres uniflé.

En 1829, le « Police Act » avait toutefois organisé la police de l'ensemble de la ville; mais il avait respecté l'autonomie de la City.

En 1855, le « Metropolis Management Act » avait créé le « Metropolitan Board of Works » dont la compétence s'étendait aux 117 miles carrés que comportait alors l'agglomération, mais dont les attributions étaient pratiquement limitées à la voirie.

Ce n'est qu'en 1888 que fut surmontée la résistance de la City et que, dans le cadre du « Local Government Act » put être sérieusement organisée la ville de Londres. Un « London County » fut créé dans les limites du « Metropolitan Board of Works ». Mais il n'englobait la « City of London » que pour les questions « administratives »; pour les questions « non administratives » celle-ci demeurait un comté autonome, à administration unique en son genre: La « City Corporation », qui date de 1191 et dont les libertés sont inscrites dans la « Grande Charte » de 1215, comporte actuellement 206 conseillers et 26 Aldermen qui siègent au Guildhall sous la présidence du Lord-Maire de Londres. Le « London County Council » comporte 124 conseillers (dont 2 pour chacune des 60 circonscriptions de Londres et 4 pour la City) et 20 « Aldermen » élus par les 124 conseillers.

Mais les 117 miles carrés qui délimitaient le territoire du « Metropolitan Board of Works » correspondaient à la ville de 1855, non à celle de 1888. Le « London County » ne correspond donc qu'à la partie centrale de Londres. Le « Grand Londres » comprend en outre un anneau urbain, l'« outer London » qui s'étend sur 5 comtés (Middlesex, Hertfordshire, Essex, Kent, Surrey) et 3 County-Borough (Croydon, Eastham, Westham).

En 1899 enfin, le London County était divisé en 28 « Metropolitan Borough » (dont l'un recevait le titre de « City of Westminster ») indépendants du London County Council et disposant de pouvoirs très importants et de nombreuses délégations d'attributions. Toutefois, le London County Council peut opposer son veto aux décisions des Metropolitan Borough (1, 24, 6).

Au total, actuellement, le « Grand Londres » (Greater London) comporte 80 autorités locales indépendantes les unes des autres:

— la City of London; — 28 Metropolitan Borough; — 3 County Borough;	Le London County (117 miles carrés).
— 36 Non County Borough; — 3 Rural district; — 3 Parish district;	5 County.

Il n'y a pas, en théorie, de hiérarchie entre ces 80 autorités. Il n'y a pas de principe général ni de loi générale définissant le partage de leurs compétences, mais celui-ci s'effectue:

Soit par des accords entre les autorités;

Soit par des lois de circonstance;

Soit par la création d'organismes spécialisés dont la compétence s'étend à tout le « Grand Londres ». C'est ainsi, par exemple, qu'ont été créés:

— en 1902, le « Waterboard »;

— en 1907, le « London traffic » devenu, après le « London traffic act » de 1924, le « London Passenger transport board » en 1933, organisme unique pour tous les transports londoniens de toute nature.

Enfin, il faut signaler que dans certains cas, l'autorité du « London County Council » s'étend dans l'anneau de l'« Outer London ». C'est ainsi, en particulier, qu'il peut y construire des logements, concurremment avec les autorités locales correspondantes.

ANNEXES A L'INTRODUCTION

Evolutions des valeurs des monnaies anglaise et française.

(Eléments d'appréciation.)

	INDICES D'ENSEMBLE des prix de gros (1).		VALEUR (officielle) de la £ en francs (2)
	Royaume-Uni.	France.	
1914	100	100	25
1915	127	138	26
1916	160	185	28
1917	206	257	27
1918	225	333	27
1919	241	350	32
1920	294	501	53
1921	187	539	52
1922	154	321	55
1923	152	411	76
1924	164	480	85
1925	159	541	103
1926	149	690	153
1927	144	606	124
1928	139	609	124
1929	134	600	124
1930	113	523	124
1931	97	445	116
1932	95	392	89
1933	94	374	85
1934	96	353	77
1935	99	334	74
1936	104	389	83
1937	120	542	124
1938	107	615	171
1939	110	646	176
1940	150	855	177
1941	167	1.052	177
1942	177	1.237	177
1943	182	1.441	177
1944	183	1.624	181
1945	193	2.308	223
1946	218	3.988	480
1947	270	6.086	480
1948	306	10.535	913
1949	322	11.797	1.057
1950	383	13.330	980
1951	457	16.734	980
1952	468	17.533	980
1953	468	16.734	980
1954	500	16.444	980
1955	524	16.420	980
1956		17.134	980

(1) Ces séries étendues d'indices ont été obtenues par juxtaposition de séries successives calculées sur des bases différentes. Elles ne doivent donc pas être considérées comme précises surtout pour les comparaisons entre les années éloignées. Elles n'ont été insérées ici que pour rappeler les évolutions générales dans les deux pays.

Sources:

— 1914-1950. Annuaire statistique de l'I. N. S. E. E. 1951, page 515.

Les chiffres, base 100 en 1901-1910, qui y figurent, ont été transposés sur une base 100 en 1914 (c'est-à-dire pour le Royaume-Uni multipliés par $\frac{100}{116} = 0{,}86$ et pour la France multipliés par $\frac{100}{118} = 0{,}85$. 116 et 118 sont en effet les indices 1914 (sur la base 100 en 1901-1910).

— 1951-1953. Royaume-Uni. Monthly Digest of Statistics. Février 1954, page 124.

Les chiffres, calculés sur la base 100 en 1938, qui y figurent, ont été transposés sur une base 100 en 1914 en les multipliant par la moyenne des rapports en 1949 et 1950 de l'indice base 1914 sur l'indice base 1938. On voit que ce coefficient de raccord est très approximatif.

— 1954-1955. Royaume-Uni.

Depuis 1953, le « Central Statistical Office » britannique ne calcule plus d'indice général des prix de gros mais un ensemble de 28 indices. On a inscrit ici, à titre indicatif, les moyennes arithmétiques de ces 28 indices pour 1954 et 1955, transposées sur une base 100 en 1914 en les multipliant par le rapport, en 1953, de l'indice base 1914 (468) sur la moyenne des 28 indices nouveaux (130,9). On voit que ce coefficient de raccord est très approximatif.

— 1951-1956. France, *Bulletin mensuel de statistique* de l'I. N. S. E. E.

Les chiffres, calculés sur la base 100 en 1949, qui y figurent, ont été transposés sur la base 100 en 1914 en les multipliant par la moyenne des rapports en 1949 et 1950 de l'indice base 1914 sur l'indice base 1949. On voit que ce coefficient de raccord est très approximatif.

(2) Source: Annuaire statistique de l'I. N. S. E. E. 1954, page 128*.

Moyennes mensuelles des cours de la livre sterling.

(Sources: *Bulletin mensuel* de l'I. N. S. E. E. et supplément d'avril - juin 1949.)

I. — *Cours officiel* (1). II. — *Cours « officieux » ou « parallèle ».*

		JANVIER	FEVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOUT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DECEMBRE	MOYENNE annuelle.
1944	I.....	»	»	»	»	»	200	»	»	»	»	»	200	»
	II.....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1945	I.....	480	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	480	»
	II.....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1946	I.....	480	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	480	»
	II.....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1947	I.....	480	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	480	»
	II.....	»	»	»	»	»	»	»	»	»	715	»	718	»
1948	I.....	480	864	»	»	»	»	»	»	»	864	1.062	1.062	»
	II.....	»	»	»	»	»	»	»	»	1.164	1.296	1.327	1.484	»
1949	I.....	1.062	»	1.062	1.097	»	»	»	1.097	980	»	»	980	980
	II.....	1.447	1.314	1.176	1.080	1.087	1.012	946	969	1.027	970	915	902	1.070
1950	I.....	980	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	980	980
	II.....	910	921	874	868	873	886	898	923	924	977	968	958	915
1951	I.....	980	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	980	980
	II.....	947	951	958	972	948	949	958	951	954	977	1.016	997	965
1952	I.....	980	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	980	980
	II.....	992	1.051	1.046	1.004	993	986	995	1.018	1.009	998	996	1.025	1.009
1953	I.....	980	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	980	980
	II.....	1.030	1.053	1.037	1.070	1.094	1.078	1.047	1.058	1.039	1.014	1.007	996	1.044
1954	I.....	980	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	980
	II.....	988	987	981	982	989	996	1.004	1.017	1.005	992	995	1.003	995
1955	I.....	980	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	980
	II.....	996	990	987	987	987	989	996	987	981	991	1.000	1.020	993
1956	I.....	980	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	980
	II.....	1.038	1.029	1.033	1.043	1.046	1.044	1.088	1.077	1.039	1.020	1.026	1.027	1.042
1957	I.....	980	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	980	980
	II.....	1.057	1.068	1.075	1.073	1.100	1.118	1.130	1.158	1.152	1.165	1.269	1.300	1.139

(1) Cours officiel:

— de juin 1944 au 25 décembre 1945..... 200 F.
— du 26 décembre 1945 au 25 janvier 1948..... 480
— du 26 janvier 1948 au 17 octobre 1948..... 864
— du 18 octobre 1948 au 26 avril 1949..... 1.062 F.
— du 27 avril 1949 au 19 septembre 1949..... 1.097
— depuis le 20 septembre 1949..... 980

Conversion des unités de mesures britanniques en mesures françaises.

	Ordre de grandeur actuel en francs au cours officiel.
Monnaie:	—
1 £ = 20 shillings = 240 pence.	1.000 F.
1 shilling = 12 pence.....	50 F.
1 penny (d)	4 F.
	Valeur dans le système métrique.
Longueurs:	—
1 inch (pouce)	0,0254 m.
1 foot (pied) = 12 pouces.....	0,3048 m.
1 yard = 3 pieds.....	0,9143 m.
1 mile = 1.760 yards.....	1.609 m.
Surfaces:	
1 square inch	0,000645 m² = 6,45 cm².
1 square foot	0,0929 m².
1 square yard = 9 square feet.	0,8361 m².
1 acre	0,4047 ha = 40,47 ares = 4.047 m².
1 square mile	2,59 km².
Volumes:	
1 cubic inch	16,387 cm³.
1 cubic foot	0,02832 m³.
1 cubic yard	0,7644 m³.
Poids:	
1 Ton	1.016,04 kg.

Température:

Fahrenheit....	0	14	32	50	68	100	212
Centigrade....	— 18	— 10	0	10	20	38	100

Sens exact actuel de certains mots anglais.

— Committee	Commission.
Standing Committee ...	Commission permanente.
Ad hoc Committee.....	Commission spéciale.
Select Committee	Commission spéciale.
— Bill	Projet de loi.
Public Bill	(Affecte habituellement la nation tout entière.)
Private Bill	(D'application purement locale ou personnelle, par exemple « Local Bill ».)
Hybrid Bill	(D'intérêt public mais affectant des intérêts privés.)
Confirmation Bill.....	(Propose d'entériner les dispositions d'une ordonnance ministérielle prise à titre provisoire [« Provisional order »].)
— Report	Rapport.
— Act	Loi.
Adoptive Act	Applique à une autorité locale, sur sa demande, un statut législatif non obligatoire pour l'ensemble du territoire.
— Bye-laws	Règlements locaux.
— Writ, Order	Ordonnance.
— Standing orders	Règlements locaux.
— Shire, County	Comté.
Sheriff	Représentant de la reine dans les comtés.
— County-Borough	(Villes de plus de 100.000 habitants en principe).
— Borough ou « Municipal Borough »	(En principe, celles des villes de plus de 20.000 habitants qui le désirent.)
— Metropolitan Borough ..	(Les 28 subdivisions du London County.)
— Parish	Paroisse.

LE TRAVAIL DE LA MISSION SUR PLACE

Arrivée à Londres, le dimanche 14 mars, la mission fut accueillie le lendemain matin au « Ministry of Housing and Local Government » par M. Marples, secrétaire d'Etat parlementaire, entouré de M. Beddoe, M. Pointon Taylor, M. Lipman, Miss Petzsche et M. Goodman, hauts fonctionnaires de ce département. Une conférence introductive présidée par M. Marples fut consacrée aux question des loyers et au financement de la construction.

L'après-midi, la mission visita, sous la conduite du président de la commission du logement du conseil de la « Cité de Westminster », le Group Captain Gordon H. M. Pirie, C. B. E., et de l'un des architectes, M. Philip Powell, l'unité d'habitation « Churchill Gardens » en cours de réalisation dans le district de « Pimlico ». Cet ensemble comporte la construction de 1.621 appartements sur un terrain de 12 hectares bordant la rive Nord de la Tamise sur 525 mètres. Ces appartements sont chauffés et alimentés en eau chaude, ainsi que les 2.860 appartements voisins de Dolphin Square, par la centrale thermique de Batter sea, située de l'autre côté de la Tamise.

La journée du 16 mars a été consacrée à l'habitat rural, sous la conduite de M. Bilbey, du Ministry of Housing and Local Government. Le matin, la mission fut reçue par le conseil du « District rural de Hambledon » (situé à environ 60 km au Sud-Ouest du centre de Londres, il compte 31.800 habitants sur un territoire de 68.243 acres — environ 276 kilomètres carrés). Après avoir été accueillie au siège du conseil par son Chairman, le capitaine Nixon, entouré des conseillers, et après avoir entendu un exposé sur l'activité du district en matière d'habitat, elle visita de nombreux logements ainsi qu'une ferme où est pratiquée la stabulation libre.

L'après-midi, la mission fut guidée dans le « Queen's Village de Windsor » par M. Hillman, Deputy Commissionner des terres de la couronne.

Le mercredi 17 mars fut consacré à la technique de la construction. Le matin, les membres de la mission étaient les hôtes de la firme centenaire « John Laing and son » limited, (société au capital de 1.300.000 livres dont les actionnaires sont en grande majorité des salariés ayant plus de dix ans d'ancienneté dans l'entreprise) qui, avec un personnel permanent de 2.000 collaborateurs et un personnel total d'environ 13.000 salariés, réalise un chiffre d'affaires de 20 millions de livres par an (environ 20 milliards de francs) et construit notamment en moyenne 7.000 logements par an (en sus d'autres importants travaux de génie civil et de bâtiment). Reçus à l'établissement principal de la société, à Mill Hill (11 km au Nord-Ouest du centre de Londres), par les directeurs de la firme, les membres de la mission, après avoir entendu un exposé sur l'organisation et l'activité de l'entreprise, visitèrent ses parcs et ateliers de réparations pour le matériel, son service de planing, ses laboratoires et un chantier de petits collectifs (3 niveaux) où était mis en œuvre son procédé de construction breveté, le « Easiform System »: les murs sont en béton coulé sur place par tranches horizontales de 60 cm de haut entre des coffrages d'acier qu'on déplace à mesure qu'on s'élève; un « vide » d'air central assure l'isolation thermique et phonique et défend contre l'humidité. Ce procédé économise la main-d'œuvre qualifiée et accélère l'exécution. En fin de journée, les dirigeants de la firme Laing projetèrent pour la mission, au siège de Londres de la société, des films sur l'activité de celle-ci.

Auparavant, la mission avait été reçue, l'après-midi, à l'usine de matériaux préfabriqués en béton de la société de construction et de génie civil « Wates » limited, à Staines (22 km à l'Ouest du centre de Londres), qui est une des douze usines de cette société en Grande-Bretagne. Les éléments préfabriqués sont essentiellement des panneaux de murs de la hauteur d'un étage, d'un poids limité à 500 kg, comportant les portes et fenêtres déjà montées. Ils sont mis en œuvre par la Société Wates elle-même. Pour un prix équivalent à celui des procédés de construction traditionnels, l'économie de main-d'œuvre (y compris la main-d'œuvre de préfabrication) est d'un tiers, et la rapidité d'exécution telle que les maisons à un étage traditionnelles en Grande-Bretagne sont montées en huit semaines. La Société Wates, qui avait construit 26.000 maisons dans l'entre deux guerres, avait reçu, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à mars 1954, des commandes pour 20.000 maisons, dont 12.000 étaient déjà réalisées.

La journée du mercredi 17 mars se termina par une deuxième conférence au Ministry of Housing and Local Government, présidée par M. Pointon Taylor, au cours de laquelle fut poursuivie l'étude du financement de la construction, abordée lors de la conférence introductive.

Le jeudi 18 mars, la mission fut reçue par le « London County Council ». Accueillie notamment par M. Reginald Stamp, Chairman de la commission du logement, qui leur fit un large exposé de la politique de reconstruction de Londres et de déconcentration de sa population, elle visita de nombreuses réalisations du London County Council dans le « Grand Londres », notamment des unités d'habitation où sont harmonieusement juxtaposés des bâtiments peu élevés et des tours de plus de dix étages, et une « ville-dortoir » qui se distingue des « villes-satellites » dont la mission devait visiter le lendemain un

exemple, par le fait que ses habitants travaillent encore à Londres et ne reviennent par conséquent chez eux, en semaine, que pour la soirée et la nuit.

En fin d'après-midi, une troisième conférence au Ministry of Housing and Local Government, présidée par M. Pointon Taylor, Permit à la mission de poser de nombreuses questions sur les aspects techniques du problème du logement : notamment structure et réglementation des professions du bâtiment, main-d'œuvre, matériaux.

Le vendredi 19 mars, les membres de la mission furent conduits par M. Dobbie, du Ministry of Housing, à l'une des huit villes-satellites de Londres, « Crawley-New Tom » (à 47 km au Sud du centre de la capitale). Reçus par les dirigeants de la « Crawley Development Corporation », il entendirent le matin un large exposé sur l'urbanisme de la nouvelle ville et toute la législation et réglementation qui y est appliquée, puis visitèrent en détail ses quartiers résidentiels et sa zone industrielle. L'après-midi, ils eurent la possibilité, au cours d'une deuxième causerie, de poser de multiples questions. 2.716 nouveaux logements avaient été à l'époque construits à Crawley, dont la population était passée de 10.000 habitants en 1950 à 21.000. Quand la ville nouvelle sera achevée, elle comptera 50.000 habitants.

Le travail de la mission se termina en fin de journée par une quatrième conférence au Ministry of Housing, présidée par M. Beddoe, au cours de laquelle furent repris les problèmes des villes nouvelles et traitée la question des loyers des logements anciens et de la possibilité d'un retour à la rentabilité de la construction locative privée.

PREMIERE PARTIE

L'HABITAT EXISTANT

CHAPITRE Ier

Statistiques de l'habitat existant.

A. — POPULATION A LOGER

	POPULATION (1) (Millions.)			SUPERFICIE (milliers de km²) (2).	DENSITÉ de la population (habitants par km²) 1955.
	1931	1939	1956		
Angleterre et pays de Galles	40,0	41,5	44,7	151	296
Ecosse	4,8	5,0	5,1	79	65
Irlande du Nord (Ulster)	1,2	1,3	1,4	14	99
Total (Royaume-Uni)	46,0	47,8	51,2	244	210
France	(3) 41,2	(4) 41,9	(5) 43,4	551	79

Eléments de comparaison (2) :

— classement des pays européens selon la densité de leur population en 1954 (2) :

Sarre	383	Hongrie	104	Bulgarie	68
Pays-Bas	328	Danemark	103	Yougoslavie	68
Belgique	289	Tchécoslovaquie	101	Grèce	60
Royaume-Uni	*209*	Portugal	94	Espagne	57
Allemagne occ.	198	Pologne	85	Irlande	42
Italie	158	Autriche	83	Suède	16
Suisse	119	*France*	78	Finlande	12
Luxembourg	118	Roumanie	72	Norvège	10

— densité de la population de certains pays extra-européens en 1954 :

Japon : 238 ;
Indes : 115 ;
U. S. A. : 21 ;
U. R. S. S. : 9.

— densité de la population :

De l'Europe (sans l'U. R. S. S.) : 82 ;
De l'Asie (sans l'U. R. S. S.) : 54 ;
De l'ensemble du monde : 20.

(1) Source pour le Royaume-Uni : *Monthly Digest of Statistics*, n° de mai 1957, p. 2.
(2) *Annuaire démographique* de l'O. N. U. 1955, p. 99 à 115.
(3) *Annuaire statistique* 1952 (I. N. S. E. E.), p. 15.
(4) *Annuaire statistique* 1939 (Statistique de la France), p. 3.
(5) *Annuaire statistique* 1956 (I. N. S. E. E.), p. 4.

Urbanisation de la population du Royaume-Uni.

Mis à part le nouvel Etat d'Israël (où, en 1951, 84 p. 100 de la population résidait dans les agglomérations d'au moins 2.000 habitants. Population totale à l'époque : 1.516.000. Densité : 77 habitants par kilomètre carré), le Royaume-Uni est le pays le plus « urbanisé » du monde, en 1951 :

— 80 p. 100 de la population résidait dans les agglomérations d'au moins 2.000 habitants (1) ;

— 64 p. 100, dans les agglomérations d'au moins 50.000 habitants (2).

Villes de plus de 100.000 habitants en 1951 (3).

	NOMBRES de villes.	NOMBRES d'habitants correspondants.
Angleterre et pays de Galles	66	16.812.461
Ecosse	4	1.916.372
Irlande du Nord (Ulster)	1	443.670
Total (Royaume-Uni)	71	19.172.503
France (1946)	22	6.592.957

(1) On remarquera que cette définition de la population urbaine diffère légèrement de la définition en usage en France où la limite est constituée par « les communes dont la population agglomérée au chef-lieu dépasse 2.000 habitants ».
(2) *Annuaire démographique* de l'O. N. U. 1952, p. 43.
(3) *Annuaire démographique* de l'O. N. U. 1952, pp. 196 à 200.

Villes de plus de 500.000 habitants (1).

	POPULATION	
	De la ville proprement dite.	De l'agglomération urbaine.
Angleterre et pays de Galles :		
Londres	3.348.000	8.348.000
Birmingham	1.113.000	2.237.000
Liverpool	789.000	1.382.000
Manchester	703.000	2.423.000
Sheffield	513.000	513.000
Leeds	505.000	1.693.000
	6.971.000	16.596.000
Ecosse :		
Glasgow	1.090.000	1.758.000
Irlande du Nord (Ulster)	0	0
Royaume-Uni	8.061.000	18.354.000
Eléments de comparaison : les plus grandes villes du monde sont :		
New York	7.892.000	12.296.000
Shanghaï	6.204.000	
Moscou (2)	4.839.000	
Chicago	3.621.000	4.921.000
Tokio	3.488.000	
Londres	3.348.000	8.348.000
Berlin (Est et Ouest)	3.187.000	
Buenos-Aires	2.981.000	4.603.000
Paris	2.850.000	4.823.000

(1) *Annuaire démographique* de l'O. N. U. 1955, pp. 171 à 184.
(2) Revue *Etudes soviétiques*, n° d'août 1956, p. 36.

B. — HABITAT EXISTANT

	ROYAUME-UNI (1) (fin 1953).	FRANCE (2) (10 mai 1954).
Population légale	50.954.000	42.829.700
Nombre de logements existants	14.386.000	14.382.840
Nombre de logements existants pour 1.000 habitants	282	336
Nombre d'habitants par logement existant	3,54	2,98
Nombre de pièces par logement	4,6	2,52
Nombre d'habitants par pièce de logement existant	0,77	1,18
Nombre de logements occupés	13.900.000	13.401.540
Nombre de logements occupés pour 1.000 habitants	273	313
Nombre d'habitants par logement occupé (3)	3,67	3,20
Nombre d'habitants par pièce de logement occupé (3)	0,80	1,27

(1) Pour les logements existants: (21, 43 et 44); pour les logements occupés (19, 5, 5) donne 13.500.000 pour la Grande-Bretagne; on a majoré ce chiffre de 3 p. 100 pour avoir une approximation relative au Royaume-Uni. (La population de l'Irlande est de l'ordre de 3 p. 100 de celle de la Grande-Bretagne.)

(2) *Annuaire statistique de la France* 1954, p. XIX.

(3) Les chiffres sont approximatifs: une partie de la population comptée n'habite pas dans des logements à proprement parler: personnel fixe des écoles, hôpitaux, hôtels, religieux vivant en communautés, vieillards vivant en hospices, mariniers, nomades, etc.

On voit que les structures des habitats britannique et français sont notablement différentes: les logements sont beaucoup plus grands dans le Royaume-Uni (4,6 pièces contre 2,5). Par contre, le nombre de logements par 1.000 habitants est supérieur en France (336 contre 282 pour les logements existants; 313 contre 273 pour les logements occupés).

Age de l'habitat existant.

Comme en France, il est en moyenne très élevé.

Le livre blanc *Houses; the next step*, présenté au Parlement en novembre 1953 par le ministre du logement et de l'administration locale, indique, qu'à l'époque, sur 7.250.000 logements loués en Grande-Bretagne (donc Irlande du Nord exclue) par des propriétaires privés (19, 5, 6):

2.250.000, soit 31 p. 100, avaient plus de 100 ans;
4.700.000, soit 55 p. 100, plus de 75 ans;
4.750.000, soit 66 p. 100, plus de 65 ans.

D'autre part le récent rapport du comité de l'habitat de Genève « La situation du logement en Europe » indique que pour l'Angleterre et le Pays de Galles, lors du recensement d'avril 1951, (21, 45) sur 12 millions de logements:

2.500.000, soit 21 p. 100 avaient plus de 100 ans;
3.750.000, soit 31 p. 100, plus de 75 ans.

Eléments de confort de l'habitat existant.

	ROYAUME-UNI en 1946 (21, 44, 6).	FRANCE 10 mars 1946 (1).	FRANCE 10 mai 1954 (2).
	P. 100.	P. 100.	P. 100.
Logements disposant de:			
L'électricité	88	89	93
L'eau courante dans l'immeuble	94	52	81
Salle de bains	(3) 62	5	10

(1) Résultats du recensement, volume VI, Habitations, pp. XXXIII et XXXVIII.

(2) *Annuaire statistique de la France* 1954, page XIX.

(3) Dont 54 p 100 avec usage exclusif, 8 p 100 en commun avec d'autres familles (11, 22, 8).

Modalités d'occupation de l'habitat existant (19, 5, 5).

En novembre 1953, pour la Grande-Bretagne, sur 13.500.000 logements occupés.

3.750.000, soit 28 p. 100, étaient habités par leurs propriétaires,

9.750.000, soit 72 p. 100. étaient loués, dont:

— 7.250.000, soit 54 p. 100, loués à des propriétaires privés,

— 2.500.000, soit 18 p. 100, loués aux autorités locales, aux « New Town Corporations », aux Housing Associations ou organismes analogues, dont:

1.250.000, soit 9 p. 100, suivant des baux antérieurs à 1939;
1.250.000, soit 9 p. 100, loués depuis 1945.

(Pour la France, les services du M. R. U. appréciaient en 1952 à 40 p. 100 le nombre de logements habités par leurs propriétaires (1).

C. — BESOINS EN LOGEMENTS

Le secrétariat du comité de l'habitat de Genève, dans son rapport de janvier 1956 sur la « situation du logement en Europe », (21, 45, 2 et 3), apprécie les besoins du Royaume-Uni pendant les 10 années 1956-1966 à:

1.000.000 de logements pour les nouveaux « ménages »;
1.000.000 de logements pour combler le déficit actuel;
1.000.000 de logements pour remplacer les logements devenus vétustes pendant cette période, soit:

3.000.000 logements, ou 300.000 logements par an pendant 10 ans.

(On sait que les besoins en logements de la France ont été appréciés par le Conseil économique depuis 1947 à 320.000 logements par an pendant 30 ans).

CHAPITRE II

La politique des loyers.

A. — LOYERS DES LOGEMENTS APPARTENANT A DES PROPRIÉTAIRES PRIVÉS

(En 1953, 7.250.000 logements, soit 54 p. 100 des logements occupés, pour la Grande-Bretagne.)

I. — *La situation en novembre* 1953.

A cette époque le Gouvernement conservateur présentait au Parlement le « livre blanc » « Houses - The next step » (« La prochaine étape en matière de logements ») et déposait, le 11 novembre 1953, un projet de loi tendant à modifier le régime des loyers, le « Housing Repairs and Rents Bill » (« Projet de loi sur la réparation des logements et les loyers »).

Quelle était donc la situation ?

Comme dans la plupart des pays d'Europe elle résultait du contrôle des loyers instaurés lors de la première guerre mondiale.

En 1915 le « Increase of Rent and Mortgage Act » (loi sur l'augmentation des loyers et les hypothèques) avait instauré le contrôle de tous les loyers.

En 1920 celui-ci fut maintenu mais une hausse de 40 p. 100 autorisée (qui était probablement, estiment actuellement les hauts fonctionnaires du Ministry of Housing, suffisante pour assurer l'entretien à l'époque). De là résulte le régime du « old control », qui était encore appliqué en 1953 pour de nombreuses maisons populaires. Il aboutissait à des loyers (2) de l'ordre de 4 à 10 sh. par semaine (200 à 500 F, soit 800 à 2.000 F par mois [19, 7, 1]): en moyenne 6 sh. par semaine (1.200 F par mois) pour tout le Royaume-Uni, 9 sh. par semaine (1.800 F par mois) pour Londres (22, 19, note 1).

Dès 1920 toutefois s'était manifestée une tendance vers un retour à la liberté des loyers: les constructions nouvelles n'étaient plus soumises au contrôle non plus que les immeubles nouvellement divisés en appartements (« flats »). A partir de 1923 une série de tentatives furent faites pour décontrôler, de proche en proche, de plus en plus de maisons.

Mais elles n'aboutirent guère et 1933 marque la fin de ces tentatives vers le retour à la liberté.

En 1938 toutefois il fût décidé que tout logement devenu vacant pourrait être reloué à prix libre.

Finalement, à la veille de la deuxième guerre mondiale, la moitié des logements loués à des propriétaires privés était encore soumises au « old control ».

(1) *Avis et rapports du Conseil économique*, 21 août 1953, p. 680.

(2) Loyers principaux, charges non comprises.

1939 y ajouta le « new control », s'appliquant à tous les autres, y compris ceux ayant fait l'objet d'une location postérieure à 1939. Les logements locatifs appartenant aux autorités locales (1.250.000 logements à l'époque, à loyers très bas) restaient en dehors du contrôle.

Dans le cadre du « new control » les loyers étaient de l'ordre de moins de 10 sh. à plus de 1 livre par semaine (moins de 500 à plus de 1.000 F, soit moins de 2.000 à plus de 4.000 F par mois) (19, 7, 1).

Pour les logements construits avant 1914, décontrôlés entre les deux guerres puis recontrôlés en 1939, ils étaient en moyenne de 8 sh. par semaine (1.600 F par mois) pour tout le Royaume-Uni (1) et de 13 sh. par semaine (2.600 F par mois) pour Londres (22, 19, note 1).

Echappaient toutefois au contrôle, les loyers de logements les plus coûteux: ceux dont la « valeur locative » d'avant-guerre (assiette des impôts locaux) (rateable value) dépassait 100 livres à Londre, 90 livres en Ecosse, 75 livres en Angleterre et Galles (22, 8, 1).

Le système auquel on avait abouti finalement en 1953 était particulièrement illogique en ce qu'il conduisait même dans le cadre d'un même « control », à des loyers variant du simple au double pour des logements de même valeur.

Mais surtout les loyers étaient si bas qu'ils ne permettaient pas l'entretien.

Le tableau ci-dessous montre que le coût de la construction (donc approximativement celui de l'entretien) était devenu, par rapport aux loyers, 2 fois et demi plus élevé qu'en 1938.

INDICE BASE 100 EN 1938

	1947	1950	Milieu 1951	1952	1953	Déc. 1955
A. — Loyers	111	114	117	116	122	132
B. — Salaires horaires industriels (1)	219	255	275			
Rapport B/A	2,0	2,2	2,4			
C. — Coût de la vie (loyer non compris)				245	252	277
Rapport C/A				2,1	2,1	2,1
D. — Coût de la construction	240	270	310	301	301	
Rapport D/A	2,2	2,4	2,6	2,6	2,5	
Sources	(14,33)			(22,13)	(20,50)	(13 *bis* 33)

(1) Non compris allocations familiales et autres.

II. — *La loi du 30 juillet 1954.*

Le projet de loi déposé le 11 novembre 1953 devint, après une longue discussion, le « Housing Repairs and rents Act 1954 », qui, ayant reçu le « Royal Assent » le 30 juillet 1954, est entré en vigueur le 30 août 1954.

L'essentiel du système proposé par le Gouvernement a été voté par le Parlement et les amendements qui ont été apportés ne sont que de détail.

La loi du 30 juillet 1954 va beaucoup moins loin que notre loi du 1er septembre 1948. Son objectif n'est pas, comme pour cette dernière, le « loyer-rentabilité » (assurant « la rémunération du service rendu par le logement ainsi que son maintien en état d'habitabilité ». Art. 30 de la loi du 1er septembre 1948) mais seulement d'assurer l'entretien.

La loi distingue trois catégories d'immeubles:

1° Immeubles en bon état (« essentially sound houses ») (25, p. XX):

On se base sur la valeur locative retenue pour l'assiette des impôts locaux (« rates ») en 1939. Cette « rateable value » résulte de la « Statutory deduction », correspondant aux frais d'entretien, d'assurance et autres (19, 8, 3), opérée sur la valeur locative brute (« Gross value »). (La « Statutory deduction », proportionnellement d'autant plus forte que la valeur locative est faible, varie de 40 p. 100 à 20 p. 100 en province et de 40 p. 100 à 25 p. 100 dans le comté de Londres (19, 20).

(1) Le loyer moyen y compris taxes et contributions locales était de 13 sh. 8 d., soit 680 par semaine, 2.720 F par mois.

La « gross value » représente le niveau auquel l'administration appréciait en 1939 que serait fixé le loyer sur un marché libre.

La loi dispose que le propriétaire qui prouvera:

1. Que son immeuble est en bon état;
2. Qu'il vient d'effectuer des dépenses d'entretien convenables,

bénéficiera d'une augmentation de loyer égale à deux fois le « statutory deduction », c'est-à-dire lui permettant d'assurer l'entretien (le coût des travaux d'entretien étant au coefficient 3 par rapport à 1939). Toutefois un plafond limite le nouveau loyer au double de la « gross value », c'est-à-dire qu'en principe les loyers ne pourront pas être plus que doublés par rapport à 1939.

Les dépenses d'entretien jugées suffisantes pour ouvrir au propriétaire le droit à l'augmentation des loyers sont:

— s'il notifie cette augmentation au locataire dans les quatre premiers mois d'application de la loi; six fois le montant de la « statutory deduction » pendant une période de trois ans expirant quatre ans avant la notification;

— s'il notifie l'augmentation ultérieurement: trois fois la « satutory deduction » pendant une période d'un an expirant quatorze mois avant la notification.

De son côté le locataire qui jugera que le logement n'est pas « essentially sound » pourra, à tout moment, le faire reconnaître par l'autorité locale, par la délivrance d'un « certificat de mauvais entretien » et, tant que ce dernier restera valable, refuser l'augmentation de loyer.

2° Immeubles délabrés (dilapidated houses):

Ce sont ceux qui ne sont pas « propres à l'habitation humaine » (« fit for human habitation ») mais peuvent le redevenir sans que les travaux nécessaires soient excessifs.

Pour ces immeubles les « Housing Acts » précédents avaient déjà disposé que les propriétaires étaient obligés de les faire redevenir « propres à l'habitation ». En cas de défaillance de leur part les autorités locales avaient le pouvoir d'effectuer les travaux d'office à leurs frais.

La loi du 30 juillet 1954 complète ces dispositions en les rendant plus efficaces par:

— une définition légale de la qualité « propre à l'habitation humaine »;

— des dispositions tendant à faciliter l'intervention des autorités locales.

Mais les travaux effectués par le propriétaire — ou d'office à ses frais — pour rendre l'immeuble « fit for human habitation » ne donnent pas droit aux augmentations de loyer ci-dessus définies. Pour obtenir celles-ci le propriétaire doit encore effectuer d'autres travaux, pour que, de ce minimum strict d'habitabilité, son immeuble passe dans la catégorie précédente des « essentially sound houses ».

Si les travaux à effectuer pour rendre l'immeuble propre à l'habitation humaine sont trop importants, c'est qu'il doit être classé dans la catégorie suivante:

3° Taudis (« slum houses ») (1):

Ils sont à démolir.

Dans quel délai ? C'est ici que la loi innove.

La législation en vigueur n'autorisait les collectivités locales à acquérir des taudis (à la valeur du terrain) qu'à condition de les démolir à bref délai.

Mais la difficulté de reloger les occupants empêchait les collectivités d'agir. La loi supprime donc l'obligation de démolition immédiate et prévoit au contraire des subventions de l'Echiquier pour effectuer des réparations sommaires permettant de durer jusqu'à ce que le relogement des occupants rende possible la démolition.

III. — *Application de la loi du 30 juillet 1954.*

Peu de propriétaires ont jusqu'à présent invoqué la loi pour augmenter leurs loyers. Mais sans doute est-il encore trop tôt pour se prononcer sur sa portée (13, 13), (13 *bis*, 39, 3). Vraisemblablement la plupart des propriétaires n'ont pas été en mesure de faire immédiatement le « test de leur bonne foi » (19, 10) montrant qu'ils avaient dépensé récemment des sommes convenables pour l'entretien de leur immeuble. Ceux qui, au vu de la loi, ont voulu s'en assurer le bénéfice ne l'ont pu au plus tôt — on le voit d'après les dispositions susdites — que 1 an+14 mois après son vote, soit en octobre 1956.

(1) Leur nombre était apprécié en 1954 à 1 million, soit environ 7 p. 100 des logements (13, 27, 1), pour l'ensemble du Royaume-Uni.

IV. — *Le projet travailliste de nationalisation des logements locatifs. (Juin 1956.)* (26, 18).

Dans les derniers jours de juin 1956 l'exécutif du parti travailliste faisait paraître une brochure sur la politique de logement exposant un plan que ses auteurs qualifiaient de « plus grand projet d'appropriation publique qui n'ait encore été entrepris dans ce pays — un projet qui, par contraste, réduira à l'insignifiance toutes les autres mesures auxquelles on a eu recours jusqu'ici ».

Il ne s'agit de rien moins que de transférer aux autorités locales, moyennant « une compensation équitable » à leurs propriétaires, tous les logements locatifs soumis au contrôle des loyers (soit environ 6.000.000 de logements). Ainsi, avec les 2.500.000 logements locatifs construits et gérés par les autorités locales, 8.500.000 logements britanniques sur 14.500.000, soit 60 p. 100, seraient propriété publique, la plus grande partie des autres étant occupés par leurs propriétaires.

Les autorités locales prendraient dès lors naturellement en charge la modernisation et l'entretien des logements. Comme les loyers resteraient bas, des subventions et des prêts de l'Echiquier permettraient d'équilibrer la gestion.

Enfin, les locataires désirant accéder à la propriété de leur logement bénéficieraient, de la part des autorités locales, de prêts hypothécaires s'élevant à la totalité du prix d'achat, portant un intérêt « aussi faible que possible » et remboursables à long terme (jusqu'à 35 ans).

Ce plan, présenté au nom de l'exécutif du parti par M. Anthony Greenwood, député aux Communes, au 55e congrès du parti travailliste (Blackpool, 1er-5 octobre 1956) fût approuvé par le vote d'une motion Bevan (27, 6). M. Greenwood avait notamment déclaré :

« Nous n'avons rien contre le petit propriétaire. Ceux que nous visons, ce sont les gros propriétaires, les « grosses têtes », qui considèrent l'habitation non pas comme un service social, mais simplement comme une source de profit personnel ».

V. — *La position du parti conservateur: pour une suppression progressive du contrôle des loyers.*

On imagine l'accueil fait par le parti conservateur à ce plan travailliste. Au 76e congrès du parti (Llandudno: 11-13 octobre 1956), M. Duncan Sandys, ministre du logement et de l'administration locale, déclarait :

« Une telle politique ne ferait que transférer le problème du propriétaire privé à l'autorité locale et, à moins que des subsides énormes ne fussent votés, les autorités locales devraient majorer les loyers pour payer les réparations ». (27, 14, 12).

Mais les conservateurs n'étaient pas pour autant satisfaits de la situation. Mme Hoare, déléguée de l'union conservatrice de Londres, présenta au congrès une motion « regrettant qu'une proportion substantielle de stock national de maisons habitables soit menacée de détérioration du fait de la loi sur la limitation des loyers » et faisant appel au Gouvernement pour qu'il soit remédié d'urgence et en équité à cet aspect du problème du logement (27, 14, 10).

Quelle est donc la politique conservatrice ? Puisque le contrôle des loyers est rendu responsable de la détérioration du patrimoine immobilier, faut-il le supprimer ?

M. Duncan Sandys déclara que le système actuel de contrôle et de limitation des loyers est également contraire aux intérêts des propriétaires, des locataires et de la nation et que ses inconvénients « ne sont plus tolérables ». (27, 14, 11). Il ajouta :

« Notre solution conservatrice... consiste à abolir progressivement et entièrement le contrôle des loyers. On prétendra peut-être qu'il n'est pas possible de renoncer à ce contrôle aussi longtemps qu'il y a une pénurie de logements. Mais la limitation des loyers est par elle-même la cause d'une pénurie artificielle en décourageant les propriétaires qui seraient prêts à louer et en encourageant l'insuffisante occupation des locaux. Tôt ou tard, il faut que ce cercle vicieux soit brisé. » (27, 14, 13).

Et le ministre avait indiqué que des propositions détaillées seraient soumises au Parlement prévoyant une hausse graduelle des loyers et la libération immédiate de ceux des logements devenant vacants (27, 14, 16). Pour conclure, la motion de Mme Hoare, acceptée par le ministre, avait été adoptée.

VI. — *La loi du 6 juillet 1957.*

Dès le 7 novembre 1956, M. Duncan Sandys donnait suite aux indications du congrès des 11-13 octobre en déposant un projet de loi au Parlement.

Ce « Rent Bill prévoyait :

1° La liberté, après un simple préavis de 6 mois, des loyers des logements dont la « rateable value » (valeur locative nette 1939, assiette des « rates ») est supérieure à 40 livres à Londres et en Ecosse, et à 30 livres ailleurs (environ 800.000 logements) ;

2° Pour les autres logements (environ 4.900.000) : le maintien du contrôle des loyers au bénéfice des seuls locataires actuels ; l'augmentation de ces loyers jusqu'au double de la « gross value » (valeur locative brute 1939 calculée par l'administration) ; l'obligation, pour le locataire qui refuserait de payer ce loyer plus élevé, de quitter les lieux après un préavis de 6 mois et l'impossibilité — de même que s'il s'en va de son plein gré — de transmettre son bail à un parent ou un ami (comme c'était le cas auparavant).

Ce projet fut l'objet d'une violente opposition travailliste. Les représentants de ce parti objectaient notamment :

— que les locataires allaient être à la merci des propriétaires, en particulier du fait du délai de 6 mois, qu'ils estimaient beaucoup trop court ;

— qu'il n'y avait plus — *a contrario* de la loi du 30 juillet 1954 — aucun lien entre l'augmentation des loyers et l'entretien.

Pour tenter de réduire cette opposition ou tout au moins pour éliminer les réticences de certains parlementaires conservateurs, le Gouvernement apporta à son projet, le 19 février 1957, un certain nombre de modifications atténuant la rigueur du texte initial (1) :

— le préavis de 6 mois fût remplacé par un délai de 15 mois à dater de l'entrée en vigueur de la loi, délai pendant lequel le locataire qui refuse le nouveau loyer et doit donc quitter les lieux continuera à payer l'ancien loyer (sauf éventuelle augmentation des « rates ») ;

— les « pas de porte (« premiums ») seraient interdits pendant 3 ans (et le bill prenait toutes précautions pour éliminer les « pas de porte » indirects par exemple sous forme de loyers payés d'avance ou de prêts à long terme consentis par le locataire au propriétaire) (2) ;

— l'augmentation, pour les loyers restant contrôlés, serait progressive : elle ne commencerait que 3 mois après l'entrée en vigueur de la loi et ne pourrait pas être supérieure, semestriellement, à 7 shillings 6 d par semaine (environ 375 F par semaine), ce qui représente à peu près le montant actuel des loyers « old control » et le tiers du montant actuel des loyers « new control » ;

— aux nouveaux taux des loyers contrôlés (2 fois la « gross value » de 1939) pourraient être appliqués des abattements ou des augmentations tenant compte de l'entretien et des améliorations.

Le bill précisait à cet égard (3) :

— qu'en cas de mauvais entretien, le locataire pourrait, après une mise en demeure à son propriétaire restée sans effet 6 mois, demander à l'autorité locale un « certificat of disrepair » à la suite duquel, après un délai de grâce de 3 mois accordé au propriétaire, le loyer serait réduit des deux tiers de la « gross value » ;

— que les améliorations (y compris les travaux effectués aux voies privées) donneraient lieu à une augmentation de loyer égale à 8 p. 100 du montant des dépenses correspondantes.

Moyennant ces concessions le Gouvernement obtint une majorité de 25 voix contre 19 en commission et le vote en 2e lecture le 27 mars 1957. Après avoir été discuté par la Chambre des Lords en avril, la loi est entrée en vigueur le 6 juillet 1957.

(1) Cf. *Financial Times*, 20 février 1957.

(2) Les « pas de porte » — directs et indirects (reprises injustifiées) — étaient déjà interdits en principe, mais certaines exceptions étaient admises (11 *bis*, 37, 6), qui sans doute avaient ouvert en fait une large brèche dans cette interdiction. En 1945, d'ailleurs les « pas de porte » étaient autorisés si le bail était d'au moins 14 ans (29, 32, 1).

(3) Cf. *Financial Times*, 8 juin 1957.

B. -- Loyers des logements appartenant aux collectivités locales

(En 1953, environ « 2.500.000 logements », soit 18 p. 100 des logements occupés, pour la Grande-Bretagne.)

De même qu'en France le contrôle des loyers de la loi du 1er septembre 1948 ne s'applique pas aux loyers des H. L. M., en Grande-Bretagne le contrôle des loyers ne s'applique pas aux loyers des « Council Houses » appartenant aux collectivités locales.

Mais, alors qu'en France les loyers des H. L. M. sont fixés par la loi (ou par des décrets ou arrêtés pris en application de la loi), les loyers des « Council houses » sont fixés librement (1) par les collectivités locales auxquelles ils appartiennent. Ceci découle d'ailleurs de la relative autonomie dont celles-ci jouissent à l'égard du pouvoir central.

Toutefois :

1° Les collectivités locales doivent tenir dans leur comptabilité un compte spécial des recettes et des dépenses concernant leurs immeubles d'habitation :

— si ce compte est déficitaire (ce qui est le cas général), elles doivent l'équilibrer par un prélèvement extraordinaire sur les fonds dont elles disposent par ailleurs (12, 148, 0) ;

— si ce compte est bénéficiaire, elles peuvent, au bout de cinq ans, être tenues à rembourser, au prorata de leurs importances, les subventions que ce compte a reçues pendant ces cinq ans respectivement de l'Echiquier et de leurs propres finances ;

2° Des recommandations sont faites par le « Ministry of Housing and Local Government », qui sont le plus souvent suivies.

Dans la fixation des loyers de leurs logements, les Council locaux britanniques se heurtent naturellement aux mêmes difficultés que le législateur français lorsqu'il veut fixer les loyers H. L. M. : ils sont, comme lui, partagés entre deux optiques :

— le but social des constructions publiques de logements locatifs, qui conduit à réduire les loyers au niveau auquel les intéressés peuvent les payer eu égard à leurs ressources (c'est ce qu'on appelle quelquefois en France le « loyer possible ») ;

— la nécessité d'une saine gestion financière, qui conduit à fixer les loyers au niveau pour lequel l'équilibre financier sera atteint (c'est ce que nous appelons en France les « loyers d'équilibre »).

En principe, naturellement la législation et la réglementation des « Council Houses » et des H. L. M. sont telles que les deux optiques doivent aboutir au même résultat : l'aide financière de l'Etat et de la collectivité locale elle-même étant précisément calculée pour que le loyer d'équilibre financier coïncide avec le loyer possible pour le locataire.

Mais la mobilité de la situation économique en face de la relative rigidité de législation et de la réglementation, la difficulté d'apprécier les capacités des locataires — pris ensemble ou individuellement — à payer tel ou tel loyer, le souci constant de limiter les dépenses publiques, rompent vite l'équilibre de départ — si même il y a eu équilibre au départ.

Et s'il y a recherche de l'équilibre financier, de quel équilibre s'agit-il ?

Si c'est d'un équilibre opération par opération en Grande-Bretagne comme en France on arrive à ce résultat que, du fait notamment de la dépréciation des monnaies, les loyers des logements sont — à qualité égale — d'autant plus élevés que leur date de construction est plus récente, ce qui, pour l'usager, semble tout à fait illogique.

S'il s'agit d'un équilibre global par organisme d'H. L. M. ou par Council, les loyers seront encore différents, à qualité de logement égale, selon que l'organisme ou le Council disposera d'un stock plus ou moins important de logements anciens pouvant équilibrer les loyers théoriques (élevés) des logements nouveaux ; bien plus certains organismes ou Councils pourront hésiter à construire des logements nouveaux, chers, qui les obligeraient à élever en contrepartie les loyers des logements anciens.

Les loyers des maisons à trois chambres à coucher (« 3 Bedroom »), type traditionnel des logements construits par les autorités locales, n'étaient, pour des maisons construites en 1938-1939 (impôts et taxes locaux non compris) que de 5 sh. 3,5 d par semaine (264 F en 1950, soit 1.056 F par mois (42, 53, 2).

(1) Il a été indiqué à la mission qu'ils devaient toutefois être « raisonnables » (qualification dont l'interprétation est du ressort exclusif des tribunaux — et on sait qu'il n'y a pas de juridiction administrative en Grande-Bretagne).

Dans l'immédiat après guerre — jusqu'en 1950 (22, 15, 1) — la tendance a été de réaliser l'équilibre financier opération par opération.

Le « Housing (Financial and Miscellaneous Provisions) Act » de 1946 a déterminé des subventions calculées pour aboutir, en moyenne, à des loyers de 10 shillings par semaine (7 sh 6 d. pour les logements agricoles) ou 26 livres par an (19,5 livres pour les logements agricoles) :

	SUBVENTIONS ANNUELLES			
	Échiquier.	Comté.	Autorité locale.	Total.
	Livres.	Livres.	Livres.	Livres.
Cas général	16,5	»	5,5	22
Logements agricoles	25,5	1,5	1,5	28,5

Une fois le taux de la subvention de l'Echiquier fixé, toute augmentation du coût de la construction devait se traduire par une augmentation des loyers (1) (42, 7, 5). C'est ce qui s'est produit, et, depuis 1946, les loyers des nouvelles « Council Houses » n'ont cessé de s'élever à partir du point de départ de 10 sh. par semaine, s'éloignant de plus en plus des loyers d'avant guerre et s'éloignant les uns des autres d'autant plus que les années s'écoulaient.

Dès octobre 1947, la situation était la suivante pour la maison traditionnelle à trois chambres à coucher (« 3 Bedroom ») (42, 52, 3) :

Angleterre et Pays de Galles.

	L. Sh. d.	FRANCS de l'époque (1).	FRANCS actuels.
Coût de construction	1.242 0 0	888.030	2.300.000
Terrain et viabilité	122 0 0	87.230	226.000
Coût total (2)	1.364 0 0	975.260	2.526.000
Annuité d'amortissement de 1.364 £ empruntées à 3 p. 100 pour 60 ans (3)	49 3 0	35.142	91.000
Coût annuel de l'entretien, de la gestion, etc.	10 0 0	7.150	19.000
Loyer « économique » (4) annuel	59 3 0	42.292	110.000
Subventions annuelles :			
Echiquier	16 10 0	11.797	31.000
Autorité locale	5 10 0	3.932	10.000
Total	22 0 0	15.729	41.000
Loyer « subventionné » (4) :			
Annuel	37 3 0	26.562	69.000
Hebdomadaire	14 4	511	1.325

(1) Le taux de change officiel de l'époque (480 F) ne correspondant à aucune réalité économique, la conversion en francs a été faite au taux de change « parallèle » (715 F). Voir au chapitre « Coût de la construction » les réserves qu'appelle cette méthode de conversion des livres en francs.

(2) Le calcul ne comprenait pas à l'époque les honoraires, soit 36 £.

(3) Conditions de prêt faites à l'époque aux autorités locales par le « Public Works Loan Board » (Comité des prêts pour travaux publics).

(4) Les Britanniques appellent :

« Economic Rent » (loyer « économique ») : le loyer auquel un logement doit être loué pour couvrir l'intérêt et l'amortissement des emprunts et le coût de l'entretien et de la gestion ;

« Subsidised Rent » (loyer « subventionné ») : le loyer « économique » moins les subventions.

(cf. le rapport « Transfers, Exchanges and Rents », quatrième rapport de la sous-commission « gestion » de la Commission consultative centrale du logement 1953, p. 4).

(1) A moins que les autorités locales ne décident d'élever d'autant leur propre subvention.

Ainsi, à 14 sh. 4 d. par semaine, le loyer de la « 3 Bedroom » était déjà en octobre 1947 près de trois fois plus élevé que ce qu'il était en 1938-39: 5 sh. 3,5 d. Si on incorporait dans le coût, ce qui semble logique, les honoraires, le loyer devenait 14 sh. 10 d.

En octobre 1949 il atteignait 16 sh. 5 d. (auxquels il faut ajouter si on veut apprécier dans quelle mesure ce loyer est « possible », les impôts locaux qui, très variables d'un district à l'autre, s'échelonnaient alors entre 3 sh. 0 d. et 8 sh. 6 d. par semaine) (43, 23, 1).

Dès 1947 le cas s'était produit de personnes refusant les logements qui leur étaient proposés par les Council parce qu'elles en trouvaient les loyers au-dessus de leurs moyens (42, 53, 3).

Devant cette situation les autorités locales ont usé de deux politiques:

— les unes ont porté leur propre subvention au delà du taux normal de 5 livres 10 sh. prévu par la loi de 1946 (42, 53, 3);

— d'autres (1/3 d'entre elles en 1950) (22, 15, 1) ont utilisé la faculté qu'elles possèdent de se borner à réaliser l'équilibre global de leur compte « immeubles d'habitation » et ont augmenté les loyers de leurs logements d'avant guerre pour les porter au niveau de ceux de leurs logements d'après guerre en fixant ces derniers au-dessous de leur niveau « économique ».

Mais bien des autorités locales, surtout les moins riches, donc celles ayant le plus besoin de construire pour leur population ouvrière, ne pouvaient utiliser ni l'une ni l'autre de ces deux politiques, ou ne le pouvaient que d'une façon très limitée.

Or, la situation continuait à s'aggraver: en octobre 1951, le loyer « subventionné » de la 3 Bedroom classique, pour une autorité locale ne pouvant subventionner au-delà du niveau normal et empruntant à 3 p. 100/60 ans atteignait 19 sh. 8 d. par semaine, soit presque le double du loyer sur la base duquel avaient été à l'origine, en 1946, calculées les subventions. En outre, à partir du 10 novembre 1951 le taux des prêts du « Public Works Loan Board » était porté de 3 p. 100 à 3.75 p. 100 et il était annoncé qu'il atteindrait 4,25 p. 100 à partir du 9 février 1952.

Le gouvernement conservateur, qui venait d'arriver au pouvoir, se résolut alors à modifier les taux de subventions fixés cinq ans auparavant et, à partir du 28 février 1952:

— la subvention de l'Echiquier fut portée de 16 livres 10 sh. à 26 livres 14 sh.;

— la subvention standard des autorités locales, de 5 livres 10 sh. à 8 livres 18 sh.;

— soit une subvention standard totale portée de 22 livres à 35 livres 12 sh. (majoration: 62 p. 100).

Malgré cela, du fait de l'augmentation à 3,75 p. 100 du taux d'intérêt des prêts, le loyer subventionné de la « 3 Bedroom » ressortait, dans les nouvelles conditions, à 21 sh. par semaine.

Le tableau suivant montre l'évolution de 1947 à 1952, en détaillant pour chaque poste de dépenses la fraction du loyer hebdomadaire correspondante (44,21):

Angleterre et Pays de Galles.

	LOGEMENT de 1.029 sq. ft. terminé en octobre 1947.		LOGEMENT de 1.050 sq. ft. terminé en octobre 1949.		LOGEMENT de 1.050 sq. ft. terminé en octobre 1951.		A PARTIR du 28 février 1952 avec les coûts de la colonne précédente.	
	Coût.	Loyer (1) hebdomadaire correspondant.	Coût.	Loyer (1) hebdomadaire correspondant.	Coût.	Loyer (1) hebdomadaire correspondant.	Coût.	Loyer (2) hebdomadaire correspondant.
	Total. £	s. d.	Total. £	s. d.	Total. £	s. d.	Total. £	s. d.
Coût de construction....	1.242	17 3	1.321	18 4	1.450	20 2	1.450	25 10
Terrain et viabilité.....	122	1 8	158	2 2	190	2 7	190	3 4
Honoraires	36	6	36	6	50	9	50	11
Coût total.....	1.400	19 5	1.515	21 0	1.690	23 6	1.690	30 1
	Annuel.		Annuel.		Annuel.		Annuel.	
Entretien, gestion, etc...	10	3 10	10	3 10	12	4 7	12	4 7
Foyer « économique »...		23 3		24 10		28 1		34 8
Subventions	22	8 5	22	8 5	22	8 5	35 12	13 8
Foyer « subventionné ».		14 10		16 5		19 8		21 0

(1) Conditions de financement: prêts à 3 p. 100, 60 ans.
(2) Conditions de financement: prêts à 4,25 p. 100, 60 ans.

Le total annuel des logements terminés par les autorités locales pour tout le Royaume-Uni était de 142.000 (année 1951) lorsque le gouvernement conservateur décida de porter à 26 livres 14 sh. la subvention annuelle de l'Echiquier par logement. L'année suivante ce total atteignait 166.000 pour arriver à 203.000 en 1953.

Cela représentait une charge considérable pour les finances publiques, et d'autant plus que cette charge se prolongerait pendant 60 ans: de 20 millions de livres en 1947, au lendemain de la création des subventions par la loi de 1946, la charge annuelle du budget général de ce fait était passée à 43 millions en 1953 et 50 millions en 1954 (7, 62).

Un brusque revirement se produisit alors. Le gouvernement fit valoir que les logements construits par les autorités locales étant, depuis 1946, destinés à tous les citoyens, les bas loyers résultant des subventions n'étaient plus justifiés pour beaucoup d'entre eux, dont les ressources leur permettraient fort bien de payer des loyers « économiques ». D'ailleurs le développement massif de la construction privée sans subventions (21.000 logements terminés pour le Royaume-Uni en 1951, 32.000 en 1952, 61.000 en 1953 et 88.000 en 1954) prouvait bien que de nombreux Britanniques pouvaient supporter la charge annuelle de logements neufs non subventionnés.

La subvention de l'Echiquier fut ramenée à 22 livres 1 sh. le 1er avril 1955 puis, en octobre 1955, le chancelier de l'Echiquier déclara qu'elle serait supprimée dans le délai d'un an pour les logements construits en vue des besoins généraux, n'étant maintenue que dans le cas de constructions d'intérêt social bien défini, notamment dans le cadre de la politique d'ensemble de remplacement des taudis.

Cette nouvelle politique est entrée effectivement en vigueur en novembre 1956 (1).

Il va sans dire que ces décisions vont avoir une incidence considérable sur les loyers des « Council Houses ». Les Council, qui construisaient en 1946 avec de l'argent à 2,5 p. 100/60 ans et dont les annuités étaient diminuées pendant toute la durée du prêt par une subvention de 22 livres, ne peuvent plus dorénavant construire qu'avec de l'argent à 5,25 p. 100 dont ils doivent supporter intégralement les annuités. Il n'y a plus maintenant d'autre différence, pour la satisfaction des besoins généraux, entre les autorités locales et les particuliers qui voudraient construire en vue de la location, que le fait que les autorités locales construisent et gèrent sans réaliser de bénéfices (ou du moins que si elles réalisaient des bénéfices, ceux-ci bénéficieraient à la collectivité).

(1) *Statistiques et études financières*, décembre 1957, p. 1383.

Le comité de l'habitat à Genève estime (13 *bis*, 23, 1) que, pour un logement classique d'un coût (construction seule) de 1.500 livres, la réduction des subventions et la hausse du taux d'intérêt des prêts portaient les charges financières nettes sur le capital investi de 41 à 72 livres et, en conséquence, le loyer net (non compris les « rates ») de 12 p. 100 à 20 p. 100 du revenu du travailleur moyen. Ce pourcentage serait porté à 22 p. 100 par la suppression des subventions.

Ainsi, sauf si les Council disposent de stocks de logements anciens avec lesquels ils pourront encore faire une péréquation pour obtenir des loyers moyens inférieurs aux loyers « économiques », on peut penser qu'ils ne construiront plus pour la satisfaction des besoins généraux.

Ou alors — et le gouvernement le leur conseille (13 *bis*, 24, 0) — au lieu de continuer une politique générale de bas loyers uniformes, ils s'engageront (s'ils ne l'ont fait déjà (1) dans une politique sélective selon les capacités financières de leurs divers locataires, appliquant des « Différential Rents » en fonction des revenus et des situations de famille. (Cela rejoint la politique préconisée, dans le cadre français, par le Conseil économique, dans son avis du 25 janvier 1956 sur le « logement des travailleurs de faibles revenus »).

Evolution de la situation globale des comptes « Immeubles d'habitation » des autorités locales (8, 62 et 3).

Royaume-Uni (millions de £).

	1938	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Dépenses:											
Charges des emprunts	»	41	45	52	60	69	78	92	109	124	140
Autres dépenses (entretien, gestion, etc.).	»	21	26	31	34	35	40	46	50	56	62
Total	»	62	71	83	94	104	118	138	159	180	202
Recettes:											
Loyers	»	34	39	46	55	64	73	84	97	110	125
Subventions de l'Echiquier	»	19	20	23	25	27	30	36	43	50	56
Subventions des finances locales	5	9	12	14	14	13	15	18	19	20	21
Total	»	62	71	83	94	104	118	138	159	180	202

Exemple: les loyers de la section I de l'ensemble « Churchill Gardens » réalisé par la cité de Westminster dans le district de Pimlico, et visité par la mission.

L'ensemble « Churchill Gardens » comporte 1.621 logements.

La section I, à laquelle se rapportent les chiffres suivants, comporte 495 logements et 13 magasins:

— coût total (y compris achat du terrain): 1.750.000 livres (soit environ 3.450 livres par logement);

— subvention annuelle de l'Echiquier: 70 livres (1) par logement soit au total 34.650 livres par an pendant 60 ans;

— subvention annuelle des finances locales: 24 livres par logement, soit au total 11.880 livres par an pendant 60 ans;

— subvention annuelle totale: 94 livres par logement, soit au total 46.530 livres par an pendant 60 ans.

Dès juillet 1951, la commission du logement de la cité de Westminster écrivait (18, 14, 5):

« Il était de pratique normale de fixer les loyers aux montants qu'on estimait nécessaires pour équilibrer les recettes et les dépenses d'un ensemble après l'avoir crédité de la subvention de l'Echiquier et de la contribution des finances locales. Par cette pratique les subventions étaient attachées au logement plus qu'à la famille logée, avec ce résultat que tous les locataires participaient de même au bénéfice des loyers subventionnés. Ainsi, ceux des locataires qui avaient relativement de hauts revenus recevaient la même aide en loyer que les locataires qui comptaient parmi les salariés aux payes les plus basses. Suivant ce système, des contribuables, pour les impôts d'Etat comme pour les impôts locaux, subventionnaient des locataires qui étaient dans une meilleure situation financière qu'eux mêmes tandis que certains demandeurs méritants trouvaient que même les loyers subventionnés étaient au-dessus de leurs moyens. »

Pour éviter ces anomalies, le Conseil de la cité de Westminster a adopté un barème de réductions de loyer tel que l'assistance soit accordée seulement à ceux pour lesquels elle est nécessaire et dans la mesure où elle est nécessaire, et que les logements puissent être occupés par ceux qui en ont le plus besoin indépendamment de leurs revenus.

Dans ce but le barème comporte pour chaque appartement:

— un loyer maximum, qui est le loyer « économique » défini ci-dessus (équilibre financier sans subventions);

— un loyer minimum, légèrement supérieur au loyer d'un appartement comparable dans une réalisation d'avant-guerre du conseil: cette légère différence en sus correspond au confort supérieur des nouveaux appartements.

Tout locataire qui considère que le loyer maximum dépasse ses capacités de payement peut solliciter une réduction de loyer. Il lui est alors demandé de déclarer, avec preuves à l'appui, le revenu total de sa femme et de lui-même — à l'exclusion des allocations familiales. — Sur ce revenu est pratiqué un abattement égal aux deux premières livres du salaire hebdomadaire de la femme. Le loyer est ensuite fixé au 1/7e (soit 14,3 p. 100) du revenu global restant (2).

Si le ménage comporte des personnes autres que le mari et la femme touchant des revenus, le loyer hebdomadaire ainsi calculé (ou le loyer minimum s'il lui est supérieur) est forfaitement augmenté de:

3 sh. 6 d. pour les personnes de moins de vingt et un ans.
7 sh. 6 d. pour les personnes de plus de vingt et un ans.

Le général Rate, le Water Rate (taxe pour la fourniture de l'eau) et les « charges » correspondant à la fourniture du chauffage central et de l'eau chaude sont payés en sus, qu'il y ait ou non réduction du loyer principal.

(1) On verra plus loin, dans la deuxième partie, Financement, que le taux des subventions est, pour les appartements, beaucoup plus élevé que le taux de base, qui correspond aux cottages classiques. Il varie dans des proportions notables en fonction du coût du terrain. On se trouve ici, naturellement, dans un cas extrême puisque « Churchill Gardens » est situé dans le centre de Londres.

(1) Il a été indiqué à la mission qu'en 1954 10 à 15 p. 100 des collectivités locales s'étaient déjà engagées dans cette voie.

(2) Lorsque cette règle a été posée, en 1951, les salaires hebdomadaires moyens étaient au Royaume Uni de 166 sh. pour les hommes et de 90 sh. 1 d. pour les femmes (*Annuaire du B. I. T.* 1955, p. 174), soit au total, pour un ménage, de 256 sh. 1 d. Un abattement de 2 livres, soit 40 sh. sur le salaire de la femme donnait un revenu, assiette du loyer, de 216 sh. 1 d. Ainsi 1/7e de ce revenu (30 sh. 10,4 d.) représentait 12 p. 100 du revenu réel. (Ce calcul est approximatif en ce qu'il considère que les salaires à Londres étaient en 1951 égaux à ceux de l'ensemble du Royaume Uni.)

Les chiffres étaient les suivants en mars 1954, lorsque la mission a visité la section I de « Churchill Gardens »:

Par semaine.

	LOYER		RATES et eau froide.	CHAUFFAGE central et eau chaude	TOTAL	
	Maximum.	Minimum.			Maximum.	Minimum.
	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.
« Bed - sitting room » (1).	33 6	10 6	3 9	4 3	41 6	18 6
2 pièces.....	44 6	15 0	4 6	7 9	56 9	27 3
3 pièces.....	55 6	19 0	6 4	9 5	71 3	34 9
4 pièces.....	66 6	20 0	7 5	11 1	85 0	38 6
5 pièces.....	77 6	20 0	8 7	12 7	98 8	41 2

(1) Grand studio, salle de bains, cuisine.

Traduit en francs, au taux officiel de 980 F pour 1 £, ce tableau devient:

Par semaine.

	LOYER		RATES et eau froide.	CHAUFFAGE central et eau chaude.	TOTAL	
	Maximum.	Minimum.			Maximum	Minimum
« Bed - sitting room ».....	1.641	514	184	208	2.033	906
2 pièces.....	2.180	735	220	380	2.781	1.335
3 pièces.....	2.719	931	310	461	3.490	1.702
4 pièces.....	3.258	980	363	543	4.164	1.886
5 pièces.....	3.797	980	421	617	4.835	2.048

Par mois.

	LOYER		RATES et eau froide	CHAUFFAGE et eau chaude.	TOTAL	
	Maximum.	Minimum.			Maximum.	Minimum.
« Bed-sitting room ».....	7.108	2.228	797	901	8.806	3.926
2 pièces	9.442	3.183	955	1.645	12.042	5.783
3 pièces	11.775	4.031	1.342	1.996	15.113	7.369
4 pièces	14.109	4.243	1.572	2.351	18.032	8.166
5 pièces	16.443	4.243	1.823	2.672	20.938	8.738

Les loyers mensuels appliqués à la même époque dans les habitations à loyer modéré de Paris construites après 1947 étaient (chiffres de l'arrêté du 29 juin 1949 affectés de 9 majorations de 10 p. 100) :

1 pièce: 2.951 F;
2 pièces: 4.207 F;
3 pièces: 5.335 F;
4 pièces: 6.612 F;
5 pièces: 7.454 F.

Pour comparer avec les chiffres précédents il ne faut pas oublier que les logements de « Churchill Gardens » sont destinés — comme tous ceux construits depuis 1949 par les autorités locales anglaises — à des personnes de tous revenus alors que les habitations à loyer modéré françaises sont — en principe — réservées aux « personnes peu fortunées et notamment aux travailleurs vivant principalement de leur salaire « (art. 1er de la loi de codification des habitations à loyer modéré du 5 décembre 1922).

Par ailleurs, il faut noter que les loyers H. L. M. ci-dessus étaient essentiellement provisoires et devaient être remplacés par des « loyers d'équilibre ». Ces derniers s'établiraient, d'après l'office d'habitations à loyer modéré de Paris, aux niveaux suivants pour les opérations terminées vers 1954 (1) :

1 pièce: 5.750 F;
2 pièces: 8.583 F;
3 pièces: 10.917 F;
4 pièces: 13.000 F;
5 pièces: 15.667 F.

(Pour ces opérations H.L.M. le financement était assuré, pour 85 p. 100 du coût, à 2 p. 100, 65 ans. Pour la section I de « Churchill Gardens » il était assuré, pour la totalité du coût, à 3 p. 100, 60 ans et en outre il existait les subventions de l'Echiquier et des finances locales.)

CHAPITRE III

La répartition des logements.

La politique du Gouvernement travailliste, inaugurée en 1945, a été, on le verra dans la deuxième partie du présent rapport, de répartir les logements « en fonction des besoins plutôt que de la capacité de payer ». (42, 7, 31). Mais il s'agit là des nouveaux logements. Pour les logements existants, en Grande-Bretagne, comme en France, qu'ils appartiennent à des propriétaires privés ou aux collectivités locales, la répartition n'a été faite ni en fonction des besoins, ni même en fonction de la capacité de payer, c'est la répartition de 1939 qui a été cristallisée.

Malgré l'injustice évidente qui en résulte à l'égard des sinistrés et des jeunes — notamment des jeunes anciens combattants — arrivés à l'âge de fonder un foyer, même un gouvernement travailliste a reculé devant une répartition autoritaire des logements existants: en Grande-Bretagne comme en France le logement a été le seul bien d'importance vitale qui, en période de pénurie, n'a pas été réparti en fonction des besoins.

On en comprend les raisons. Le logement est un bien de consommation très particulier: pour le répartir équitablement il aurait fallu d'abord déposséder les uns avant de pouvoir servir les autres. Pour les autres biens de consommation au contraire c'est une production nouvelle qu'on répartit.

Mais pour faire cesser le plus rapidement possible cette injustice qu'il jugeait momentanément inévitable, le Gouvernement britannique a construit ou aménagé le maximum de logements nouveaux, tant provisoires que définitifs.

Le tableau suivant compare les efforts britanniques et français à cet égard depuis la fin de la guerre jusqu'au 31 mars 1953:

Logements nouveaux mis à la disposition de la population de 1945 au 31 mars 1953.

	GRANDE-BRETAGNE	FRANCE
Utilisation des locaux existants:		
Anciens camps militaires ou casernes	24.470	»
Transformations et adaptations	149.945	»
	174.415	22.785
Constructions provisoires:		
Baraquements	2.684	»
Maisons provisoires	157.146	»
	159.830	120.728
Constructions définitives:		
Reconstruction	44.767	132.780
Constructions nouvelles:		
Par le secteur public....	1.090.076	
Par le secteur privé.....	190.859	221.560
	1.325.702	354.340
Total des logements nouveaux mis à la disposition de la population (*).....	1.659.947	497.943

Sources:

Grande-Bretagne: (11,18);

France: *Situation de la construction en France*, bulletin statistique trimestriel du M. R. U., 31 décembre 1952-31 mars 1953.

(*) En outre 147.211 logements partiellement sinistrés ont été réparés en Grande-Bretagne durant la même période et 793.800 en France

(1) Rapport présenté par M. Houist au nom du Conseil économique sur le « logement des travailleurs de faibles revenus ». (*J. O.* « Avis et rapports du Conseil économique », n° 2 de 1956, p. 77.)

A. — Logements appartenant a des propriétaires privés

En Grande-Bretagne comme en France le contrôle des loyers est assorti du *maintien dans les lieux* (11 *bis*, 36, 4). Ainsi l'effet répartiteur du marché des loyers disparaît: si, certes, on évite que ceux qui ne pourraient pas payer soient évincés, en contrepartie, on aboutit à ce que:

Ceux qui pourraient payer ne paient pas;
Ceux qui voudraient payer ne peuvent se loger;
Ceux qui sont logés trop grandement eu égard à la diminution de l'importance de leur famille ne changent pas de logement tandis que les jeunes familles s'entassent de plus en plus dans des logements trop petits au fur et à mesure que naissent les enfants.

Le recensement de 1951 a montré qu'à l'époque, pour l'Angleterre et le Pays de Galles (12, 146):

150.000 familles occupaient des logements à raison de 2 personnes par pièce tandis que 2.500.000 familles occupaient leurs logements à raison d'une personne pour 2 pièces (parmi lesquelles 639.500 étaient constituées par une seule personne occupant un logement de plus de 2 pièces).

Comme en France, la seule possibilité pratique de répartition équitable des logements existants appartenant à des propriétaires privés a été depuis la guerre la *réquisition* des logements inoccupés. En Grande-Bretagne ce pouvoir avait été donné dès août 1939 au ministère de la santé publique — qui avait alors les attributions actuellement dévolues au ministère du logement — et avait été délégué par ce ministère aux autorités locales. Les frais d'aménagement nécessaires étaient entièrement supportés par l'Echiquier (11, 18, 7).

Il faut croire que ce droit de réquisition a été employé avec une certaine réserve puisque c'est d'Angleterre que nous est venu en 1946 le mot « squatter ». Le nombre de logements réquisitionnés a atteint son maximum en février 1948 avec 98.000 logements (contre environ 200.000 en France au 1er janvier 1947 (1). Il était encore de 61.600 au début de 1955 (dont 80 p. 100 dans la région londonienne) et de 52.400 fin 1955.

Le « Requisitioned houses and housing (Amendment) Act. 1955 » a supprimé le pouvoir de réquisition du Ministry of housing et l'a remplacé par un simple droit de « possession » au bénéfice des autorités locales, qui expirera le 31 mars 1960. D'ici là celles-ci doivent s'efforcer d'obtenir des propriétaires qu'ils acceptent de transformer les occupants en locataires réguliers, moyennant une « compensation spéciale » pour la perte de la vacance du logement.

Jusqu'à présent, 10 p. 100 seulement des propriétaires ont accepté cette solution. Si elle échoue les autorités locales peuvent être autorisées à acheter elles-mêmes ou à louer les logements en question, avec l'aide de subventions de l'Echiquier.

Un autre cas où la répartition des logements locatifs privés existants devrait pouvoir s'effectuer en dehors de la cristallisation de la situation d'avant guerre est celui où le logement devient *vacant*.

En cas de décès du titulaire du bail d'un logement soumis au « Rent control », le maintien dans les lieux est accordé à l'époux survivant ou à défaut à un membre de la famille qui habitait le logement avec le défunt avant son décès. S'il n'existe pas d'époux ou de familier survivant ou lors du décès de la personne qui a ainsi succédé au premier locataire, le logement devient vacant. (28, 10, 3).

Le propriétaire a alors entière liberté de choisir comme il l'entend un nouveau locataire. Mais, toujours comme en France, il se garde bien en fait de relouer et, s'il ne désire pas occuper lui-même le logement libéré, il le vend (30 *ter*, 6, 3). Il le vend même en Grande-Bretagne généralement à un prix supérieur à son coût de construction notamment parce que les acquéreurs de logements existants peuvent y trouver, à la différence de la situation en France, du crédit à faible taux d'intérêt (prêts hypothécaires).

Un domaine dans lequel la situation diffère — en principe — de ce qu'elle est en France est la *sous-location*.

Alors que l'article 78 de la loi du 1er septembre 1948, par dérogation à l'article 1717 du code civil, interdit la sous-location (sauf clause contraire du bail ou accord du bailleur), la législation britannique l'autorise (sauf clause contraire expresse du bail).

Le rapport d'avril 1945 de la commission interministérielle du contrôle des loyers déclare: « il nous a semblé, eu égard à l'actuelle pénurie aiguë de logements, que rien ne devait être fait pour décourager la sous-location ». (29, 33, 1).

(1) D'après le rapport présenté par M. Colleville au nom du Conseil économique, le 30 juin 1953, sur « l'habitat existant ». (*J. O.* « Avis et rapports du Conseil économique, p. 686.)

Le locataire principal est simplement tenu (sous peine d'une amende jusqu'à 10 livres sterling) de déclarer la sous-location dans les 14 jours à son propriétaire, en indiquant les modalités de l'occupation et le loyer convenu.

Mais on sait qu'en France l'interdiction formulée par l'article 78 de la loi des loyers comporte une exception: tout locataire peut, nonobstant toute clause contraire, et sans même être obligé d'en prévenir son propriétaire, sous-louer 1 pièce.

Cette exception détruit pratiquement l'interdiction de sous-louer car dès que des sous-locataires sont en fait entrés dans un logement il est impossible de contrôler s'ils n'utilisent réellement qu'une pièce ou s'ils utilisent la majorité, sinon la totalité de la surface du logement.

Bien plus, la situation finale est qu'il y a sous-location en France comme en Grande-Bretagne, mais que la sous-location en France est clandestine.

B. — Logements appartenant aux collectivités locales

Ici il y a, en principe, complète « fluidité ». Mais « si de nombreuses autorités locales invitent les personnes trop grandement logées à déménager et à occuper des locaux moins vastes afin de laisser les grands logements aux familles nombreuses » (11, 18, 10), la plupart d'entre elles, quoiqu'elles en aient les pouvoirs (30 *ter*, 3, 4) n'imposent pas ces « transferts » et se bornent à répartir au mieux les *nouveaux* logements.

Les critères suivant lesquels cette répartition est faite ne sont pas fixés par la loi, mais pratiquement déterminés librement par les autorités locales.

La loi en effet se borne à indiquer que celles-ci sont tenues de donner « une préférence, en tant que de raison, aux personnes qui occupent des habitations insalubres ou surpeuplées, sont chargées d'une nombreuse famille ou vivent dans des conditions de logement insuffisantes ».

Jusqu'en 1949 les « Council Houses » ne devaient être louées qu'aux « classes travailleuses » Cette restriction a été alors supprimée. Néanmoins les autorités locales tiennent compte des possibilités dont disposent les demandeurs pour se loger par leurs propres moyens en achetant ou louant des logements existant sur le marché.

La détermination précise des critères suivant lesquels l'attribution des logements est effectuée fait l'objet de longs débats au sein des Council. Ceux-ci suivent toutefois généralement dans leurs grandes lignes les recommandations formulées dans un rapport du 18 janvier 1949 de la « Sous-Commission de la gestion » de la « Central housing advisory Committee »: « Selection of Tenants ». Un système de points est généralement appliqué, chaque facteur d'appréciation de la vocation du demandeur à être logé lui donnant droit à un certain nombre de points. Ces « points schemes » sont généralement tenus secrets, les Conseils craignant que, les connaissant, les intéressés se placent artificiellement dans la situation qui leur ferait allouer le maximum de points.

Le rapport « Selection of Tenants » propose de calculer les points en deux parties (30 *bis*, 27, 10):

La première correspond aux « points de base ». Ils sont alloués pour:

— surpeuplement:

1° On considère qu'il doit y avoir normalement une chambre à coucher distincte (en sus du living-room, où personne ne doit coucher) pour:

— le mari et la femme;
— un ou deux enfants au-dessous de 10 ans;
— un ou deux enfants ou célibataires hommes;
— un ou deux enfants ou célibataires femmes;
— une personne pour laquelle le « Medical Officer of Health » estime qu'elle doit coucher dans une chambre à part.

Pour toute chambre en moins par rapport à ce standard on alloue 10 points;

2° On détermine en second lieu un standard de peuplement pour l'ensemble de logements, et pour toute personne en sus de ce standard on alloue 4 points (le London County Council, par exemple, considère qu'il y a surpeuplement dès que le nombre de personnes par pièce dépasse 1,2);

— manque d'indépendance du logement:
pour cuisine commune: 10 points;
pour manque de living-room distinct: 5 points;
pour W. C. commun: 2 points;

— manque d'équipement du logement: jusqu'à 10 points (maximum correspondant à un logement ne convenant pas à l'habitation humaine);

— mauvaise santé ou infirmité: lorsqu'elles peuvent être améliorées ou rendues moins pénibles par un meilleur loge-

ment: jusqu'à 10 points, sur l'avis du « Medical Officer of Health ». (Le London County Council accorde une priorité absolue en cas de tuberculose.);

— autres points, jusqu'à 10, correspondant à d'autres facteurs que le Conseil estime devoir être pris en outre en considération.

La deuxième partie des points ne sert qu'à départager entre les candidats qui auraient le même nombre de points de base. Ces points supplémentaires sont alloués pour:

— services de guerre;

— ancienneté de résidence dans la localité (certains Council attachent une si grande importance à ce facteur que nul ne peut être inscrit sur la liste d'attente s'il n'a pas au moins une certaine ancienneté de résidence, généralement 1 an);

— résidence dans un district, un quartier, une paroisse particuliers;

— lieu de travail;

— nature du travail;

— ancienneté de la demande;

— « suitability » (aptitude...) du demandeur à devenir « a council tenant ».

Il a été indiqué à la mission d'autres facteurs: blessures de guerre, qualité de sinistré, salle de bains commune, bas revenu, âge du demandeur (points supplémentaires pour les personnes âgées).

Certaines autorités constituent une liste à part pour les cas d'urgence, par exemple, pour les expulsés.

Sous-locations.

D'après l'article 85 du Housing Act 1936, les locataires des Council ne peuvent sous-louer qu'avec l'autorisation écrite de ces derniers, laquelle n'est accordée que si le loyer de sous-location est raisonnable.

D'autre part il est d'usage que les Council interdisent à leurs locataires de prendre des pensionnaires sans leur autorisation.

Conformément à la politique suivie pour les sous-locations des logements appartenant à des propriétaires privés, il est depuis la guerre recommandé aux autorités locales d'accorder très libéralement ces autorisations de sous-location (30, 11, 2). Bien plus, il est même suggéré de donner aux locataires de logements insuffisamment occupés le choix entre le transfert dans un logement plus petit ou l'acceptation de sous-locataires ou de pensionnaires (30 *bis*, 17, 1).

C. — Echanges

Le quatrième rapport (21 août 1953) de la sous-commission de la gestion des logements du « Central Housing Advisory Committee » insiste vivement sur le grand intérêt des échanges pour améliorer la répartition de l'habitat existant, échanges non seulement entre locataires d'une même autorité locale, mais aussi entre locataires d'autorités locales différentes (30 *ter*, 5, 4) et même entre « Council Tenants » et locataires de propriétaires privés (30 *ter*, 6, 1).

Toutefois le rapport considère que l'échange avec un locataire d'une autre autorité peut, dans certains districts, être subordonné à la condition que les nouveaux venus aient un emploi dans la localité de leur nouvelle résidence (30 *ter*, 5, 5).

Pour développer les échanges il est recommandé aux Council d'organiser des services spéciaux confrontant aisément les offres et les demandes.

Déjà dans son précédent rapport la sous-commission avait rappelé que si les *frais de déménagement* constituaient un obstacle à un échange devant aboutir à une meilleure répartition des locaux, les autorités locales avaient la possibilité de contribuer dans une mesure raisonnable à la dépense, dans le cadre de leurs frais de gestion (30 *bis*, 17, 3).

CHAPITRE IV

L'entretien.

On a déjà eu largement l'occasion de traiter de l'entretien ci-dessus dans le chapitre consacré aux loyers puisque la hausse de ceux-ci a été, en fait, essentiellement justifiée en Grande-Bretagne, non pas tant par le désir d'amorcer un retour à la rentabilité du logement locatif ni par celui d'aboutir à une meilleure répartition de l'habitant existant, que par la nécessité d'obtenir un meilleur entretien.

On se bornera donc à ajouter ici les quelques indications complémentaires qui ont pu être recueillies sur ce sujet, pour lequel les données précises semblent d'ailleurs aussi rares en Grande-Bretagne qu'en France.

Montant des besoins d'entretien.

Les Britanniques évaluent les besoins d'entretien à un niveau beaucoup plus faible qu'on ne le fait en France.

Dans les trois « rapports Girdwood » sur le coût de la construction le coût annuel « de l'entretien, de la gestion, etc. » est compté à 0,8 p. 100 seulement du coût de la construction (44, 21).

L'indication « etc. » doit correspondre aux frais d'assurance car:

— l'annuité financière (intérêt et amortissement des emprunts) est comptée par ailleurs — elle est d'ailleurs à elle seule, naturellement, bien supérieure;

— l'amortissement du logement n'est pas pris en compte (il serait d'ailleurs de 1 p. 100 puisque les Britanniques, on le verra ci-dessous, apprécient à 100 ans la durée de leurs logements);

— il n'y a pas de revenu net en l'occurrence car le calcul correspond aux logements construits par les autorités locales, lesquelles ne poursuivent pas de but lucratif.

Si on appréciait les frais de gestion à 0,3 p. 100 et les assurances à 0,1 p. 100 (1), on aboutirait à une annuité d'entretien de 0,4 p. 100 du coût de construction.

Les chiffres donnés en France varient considérablement, on le sait, selon les auteurs. Ils sont néanmoins tous notablement supérieurs (chiffres excluant les « travaux de propreté des locaux loués », renouvellement périodique des papiers peints et peintures intérieurs, qui sont maintenant très généralement réalisés en fait par les locataires):

Union de la Propriété bâtie, 1948 (pour logements ouvriers) (2) = 1.546 p. 100;

Commission de la Reconstruction du Conseil économique, 1948 (2) = 1,5 p. 100;

Chambres de propriétaires, 1957 (2) = 1,31 p. 100;

M. Daniel Parker, 1956 (3) = 1,075 p. 100;

Centre d'études de l'habitation, nov. 1945 (2) = 1 p. 100;

Fédération nationale du bâtiment (3) = 1 p. 100;

Commission de la Reconstruction du Conseil économique, 1957 (3) = 1 p. 100.

Entretien effectivement réalisé.

Les publications sur le revenu national britannique ne donnent pas de chiffres relatifs à l'entretien des immeubles, notamment l'entretien des logements, réalisé par les propriétaires.

Elles contiennent par contre les chiffres suivants sur le petit entretien réalisé par les occupants des logements (locataires et propriétaires occupant leur propre immeuble), petit entretien classé dans les dépenses de consommation des ménages (8, 18):

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Millions de livres sterling	108	138	141	136	152	172	198	224	258	228
Indices	86	91	100	102	106	121	129	132	136	143
Pourcentage des dépenses de consommation	1,5	1,8	1,7	1,6	1,6	1,7	1,9	2,0	2,2	1,8

(1) Chiffres adoptés par le Conseil économique en 1948. (« Avis et Rapports », 2 mai 1948, p. 107.)
(2) Source: rapport du Conseil économique du 23 avril 1948 sur le prix des loyers, p. 107.
(3) Source: rapport du Conseil économique du 24 juillet 1957 sur le prix des loyers, pp. 625 et 626.

Pour situer ces dépenses de petit entretien par rapport à l'ensemble des dépenses logement des ménages, nous donnerons aussi les chiffres suivants :

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Loyers, impôts locaux et consommation d'eau (millions de livres sterling).....	548	580	604	620	641	673	706	758	795	837

(Les statistiques ne permettent pas de discriminer dans ces totaux la part correspondant aux seuls loyers.)

La comparaison avec la France est rendue possible par les chiffres suivants donnés par le rapport sur les comptes de la nation 1949-1955 (vol. II, p. 190 et vol. I, p. 122 à 127) :

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Milliards de francs.....	»	»	»	53	54	69	80	80	85	88
Pourcentage des dépenses de consommation	»	»	»	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8

On voit qu'en moyenne les Français consacrent moitié moins que les Britanniques au petit entretien.

Un rapport du 30 avril 1953 de la commission d'enquête Girdwood, *The cost of house maintenance* (le coût de l'entretien des logements) donne des renseignements très précis sur la structure des travaux d'entretien effectivement réalisés, mais ils se rapportent à la période 1938-1939. On peut en tirer les chiffres suivants (30 *quater*, 9) :

	POURCENTAGE du total des travaux effectués.	PARTS RESPECTIVES de main-d'œuvre et de matériaux dans le total main-d'œuvre + matériaux (1).	
		Main-d'œuvre.	Matériaux.
	Pourcentage.	Pourcentage.	Pourcentage.
Peinture, décoration, pose de papiers peints.....	43	73	27
Plomberie	24	68	32
Pavage, maçonnerie, toiture, plâtres, clôtures...	17	78	22
Charpente et menuiserie..	14	75	25
Electricité	2	75	25
Total	100	73	27

(1) C'est-à-dire coût des travaux moins frais généraux et bénéfice.

Ces chiffres donnent notamment une indication précise sur ce fait bien connu que les travaux d'entretien comptent une part de main-d'œuvre beaucoup plus importante que les travaux de construction neuve. La proportion globale de 73/27 ci-dessus mise en évidence se renverse pour les travaux de construction neuve pour lesquels la commission Girdwood donne 34/66.

Mode d'exécution des travaux d'entretien.

La plupart des autorités locales effectuent elles-mêmes l'entretien de leurs logements par des équipes d'ouvriers qui leur sont propres (« directs labour-staff »). Seules les petites autorités ou les autorités rurales font appel à des entrepreneurs privés (11 *bis*, 41, 1). Toutefois, pour les travaux de peintures extérieures, d'importantes autorités leur font également appel, Liverpool, par exemple (30 *quater*, 21).

CHAPITRE V

Améliorations et transformations des logements existants

(11 *bis*, 20 *et* 31).

A la suite des recommandations contenues dans un rapport de janvier 1946 d'une sous-commission du « Central Housing Advisory Committee », « Conversion of Existing Houses », le « *Housing Act* » de 1949 a créé des *subventions de l'Echiquier.*

Pour les améliorations de logements sains mais dépourvus de confort (salles de bains, eau chaude, W. C.) ;

Pour les divisions de grands logements en plus petits.

Ces subventions, qui couvrent les trois quarts des charges supportées par les autorités locales, sont payées pendant 20 ans.

Elles ne sont accordées que si les travaux sont effectués conformément aux normes d'habitabilité et de confort fixées par l'administration.

A. — Logements appartenant a des propriétaires privés.

Les subventions, jusqu'à 50 p. 100 du montant des travaux, sont accordées aux propriétaires par les autorités locales. L'aide de l'Echiquier, payée à ces dernières, représente les trois quarts de l'annuité d'emprunt correspondante.

Les *dispositions du Housing Act* 1949 étaient les suivantes.

La subvention ne pouvait être accordée que si l'immeuble devait durer encore au moins 30 ans.

Les travaux subventionnés devaient être compris entre 100 et 600 livres sterling par logement existant en fin de travaux.

Une fois ceux-ci terminés, les conditions ci-après devaient être observées pendant 20 ans :

— les logements devaient être loués, sauf s'ils étaient occupés par le propriétaire ou par un membre de sa famille ;

— pour les logements qui étaient déjà loués avant les travaux, le loyer était augmenté de 6 p. 100 de la part de la dépense non subventionnés (on l'a vu plus haut) ;

— pour les logements qui n'avaient pas été loués dans les 5 ans précédant les travaux, le loyer maximum était fixé par l'autorité locale.

Cette législation ne s'avéra pas initialement très féconde. Le « Livre blanc » publié par le gouvernement conservateur en 1953 a indiqué (19, 15, 7) qu'en 4 ans, 3.000 logements seulement avaient bénéficié de la subvention pour amélioration et 700 seulement avaient été créés par division de logements plus grands.

Aussi, le « *Housing Repairs and Rents Act* » de 1954 améliore-t-il les conditions précédentes :

— en réduisant de 30 à 15 ans la durée pendant laquelle l'immeuble doit encore pouvoir être utilisé ;

— en supprimant le plafond au montant des travaux par logement (qui, depuis 1949 avait d'ailleurs été porté de 600 à 800 livres sterling), et en ramenant à 100 livres sterling la limite inférieure (qui, depuis 1949, avait été portée à 150 livres sterling) ;

— en prenant en compte les honoraires d'architectes dans le montant des dépenses subventionnables (12, 150, 2) ;

— en portant de 6 à 8 p. 100 des dépenses non subventionnées l'augmentation de loyer autorisée en cas d'améliorations ;

— en rendant libres les loyers des logements nouvellement créés par division.

Ce nouveau régime a été assorti d'un remarquable effort d'information et de propagande. Une brochure a été notamment éditée par le Ministry of Housing, « New Homes for Old » (De nouvelles maisons avec des anciennes) commentant les nouvelles dispositions législatives et donnant, avec plans, photos et coût approximatif, des exemples de transformations de logements tant urbains que ruraux, tant « cottages » (maisons individuelles) que « flats » (appartements).

Le résultat ne s'est pas fait attendre : 25.000 logements ont bénéficié des nouvelles dispositions dans les 9 mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi (13, 34).

B. — Logements appartenant aux collectivités locales

L'aide de l'Echiquier est égale aux trois quarts de la charge financière imposée à l'autorité locale par les travaux. Le dernier quart est couvert par les impôts locaux.

On remarquera que cette aide est double de celle apportée aux particuliers puisqu'elle n'est pas limitée à 50 p. 100 du montant des travaux.

Le système s'applique aussi aux « development corporations » des « New Towns ».

DEUXIEME PARTIE

FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

CHAPITRE Ier

Statistique des logements construits.

(Les chiffres étant arrondis les totaux ne correspondent pas toujours à la somme de leurs composantes.)

ANNÉES	ROYAUME-UNI							FRANCE		
	Milliers de logements terminés.					Millions d'habitants.	Nombre de logements terminés pour 1.000 habitants.	Milliers de logements terminés.	Millions d'habitants.	Nombre de logements terminés pour 1.000 habitants.
	Angleterre et Pays de Galles	Ecosse.	Grande-Bretagne. (2) + (3)	Irlande du Nord.	Royaume-Uni. (4) + (5)	Royaume-Uni.				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1904-1913	Moyenne: 100	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1912-1913	Moyenne: 58	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1920	25	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1921	80	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1922	125	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1923	70	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1924	110	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1925	160	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1926	190	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1927	270	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1928	170	»	»	»	»	»	»	111	41	2,7
1929	210	»	»	»	»	»	»	122	41	3
1930	170	»	»	»	202	46	4,4	199	41	4,8
1931	190	»	»	»	»	»	»	145	41	3,5
1932	210	»	»	»	»	»	»	138	41	3,4
1933	218	»	»	»	»	»	»	117	41	2,9
1934	320			»	»	»	»	119	41	2,9
1935	320			»	»	»	»	116	41	2,8
1936	340	Moyenne: 32	Moyenne: 360	»	»	»	»	86	41	2,1
1937	330			»	360	47	7,7	73	41	1,8
1938	341			»	360	47	7,7	67	41	1,6
1939	320			»	»	»	»	57	41	1,4
1946	51	4	55	0,6	56	49	1,1	»	»	»
1947	128	11	139	1	140	50	2,8	»	»	»
1948	206	20	226	5	231	50	4,6	»	»	»
1949	172	24	196	8	204	50	4,1	51	41	1,2
1950	172	24	196	7	203	50	4,1	68	42	1,6
1951	172	21	193	7	202	50	4	75	42	1,8
1952	209	28	237	8	248	50	5	81	42	1,9
1953	279	36	315	8	327	51	6,4	116	43	2,7
1954	309	35	344	6	354	51	6,9	162	43	3,8
1955	283	29	312	7	324	51	6,4	210	43	4,9
1956	269	32	301	7	308	51	6	237	43	5,5

Sources:

Colonne (2) — 1904-1913 (31,231,2); 1912-1913 (42,1,1); 1920-1939 (42-61) chiffres arrondis sauf pour 1933 (42,3,4) et 1938 (42,3,3); 1946 à 1956 (7,68).

Colonne (3). — 1934 à 1939: chiffre déduit de ceux des colonnes (2) et (4); 1946 à 1956 (7,68).

Colonne (4). — 1934-1939 (11,3,8)

Colonne (5). — 1946 à 1956 (7,68).

Colonne (6). — 1930, 1937, 1938, *Annuaire statistique* O. N. U. 1955, p. 270; 1946 à 1956 (7,68).

Colonne (7). — Monthly Digest of Statistics sauf pour les cinq années 1946-1950 pour lesquelles on a fait une extrapolation à partir des chiffres de 1951-1955.

Colonne (9). — 1928-1939: « Etudes et conjoncture », juillet 1947, page 49. Le total 1928-1939, tiré de la révision cadastrale, a été réparti entre les diverses années en fonction d'indices d'activité du bâtiment. Les chiffres annuels sont donc approximatifs; 1949-1954, tableaux « Situation de la construction en France » publiés par le M. R. U. (on n'a pas compté les « modifications et transformations » qui correspondent à « l'utilisation de bâtiments existants » (« Aménagements provisoires dans les immeubles non sinistrés et transformations de casernes en logements »); 1955 *Annuaire statistique* I. N. S. E. E. 1956, p. 226; 1956 Conférence de presse du secrétaire d'Etat à la reconstruction, 24 septembre 1957.

CHAPITRE II

Part du revenu national consacrée au logement.

A. — INVESTISSEMENTS

I. — *Investissements bruts.*

Les indications figurant dans la brochure *National Income and Expenditure* 1956 (pages 1 et 46) permettent de dresser le tableau suivant: *Royaume-Uni* (non compris réparations et gros entretiens).

	1938	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	TOTAL 1950-1955
P. N. B. (1) aux prix du marché:											
Millions de livres sterling courantes.	5.760	10.700	11.823	12.513	13.222	14.597	15.796	16.866	17.964	19.058	97.503
Investissement fixe brut total:											
Millions de livres sterling courantes.	656	1.199	1.435	1.583	1.700	1.893	2.108	2.350	2.549	2.865	13.465
Pourcentage du P. N. B.	11	11	12	13	13	13	13	14	14	15	14
Investissement fixe brut en logements (2):											
Millions de livres sterling courantes.	180	335	337	332	331	376	494	630	653	642	3.126
Pourcentage du P. N. B.	3,1	3,1	2,9	2,7	2,6	2,6	3,1	3,7	3,6	3,4	3.21
Pourcentage de l'investissement fixe brut total	27	28	23	21	19	20	23	27	26	22	23

(1) Produit national brut. (Il figure dans la brochure britannique « au coût des facteurs ». On l'a calculé « au prix du marché » en ajoutant les impôts indirects et en retranchant les subventions).

(2) Terrains non compris.

Les indications figurant dans les brochures sur les comptes de la Nation publiées par le Service des études économiques et financières du ministère des finances (S. E. E. F.) et par l'I. N. S. E. E. permettent de dresser le tableau suivant: *France* (y compris réparations et gros entretien).

	1938 (1)	1949 (2)	1950 (2)	1951 (2)	1952 (2)	1953 (2)	1954 (3)	1955 (3)	1956 (3)
Produit national brut (4) aux prix du marché:									
Milliards de francs courants.....	444	8.400	9.610	11.860	14.140	14.530	15.440	16.790	18.200
Investissement fixe brut total:									
Milliards de francs courants.....	53	(6) 1.607	(6) 1.719	(6) 2.152	(6) 2.377	(7) 2.373	2.570	2.920	3.220
Pourcentage du produit national brut.	12 %	19 %	19 %	18 %	17 %	16 %	17 %	17 %	18 %
Investissement fixe brut en logements (5):									
Milliards de francs courants.....	»	»	»	»	»	»	(7) 640	(7) 740	(7) 785
Pourcentage du produit national brut.	»	»	»	»	»	»	4,1 %	4,4 %	4,3 %
Pourcentage de l'investissement fixe brut total.....	»	»	»	»	»	»	25 %	25 %	24 %

(1) Chiffres tirés de: *Les comptes économiques de l'année* 1938, 1957, p. 9 à 12.

(2) Chiffres tirés du *Rapport sur les comptes de la nation*, volume I., *Rapport et comptes* 1949-1955, p. 67 et 36.

(3) Chiffres tirés du *Rapport sur les comptes de la nation de l'année* 1956, 1957, p. 49 et 34.

(4) Produit national brut.

(5) Terrains non compris. cf. *Rapport sur les comptes de la nation*, volume II, *Méthodes*, 1955, p. 194, tableau III, poste 81 et p. 44, postes 81 et 85.

(6) Les chiffres en francs de 1952 qui figurent page 36 du rapport sur les comptes 1949-1955 ont été transformés en chiffres en francs courants au moyen de coefficients calculés d'après le tableau 1 du même rapport.

(7) A l'exception des logements des administrations.

Ces deux tableaux ne sont pas comparables puisque la France, n'admettant pas le bien-fondé du système normalisé de comptabilité nationale de l'O. E. C. E. en ce qui concerne les dépenses de réparations et de gros entretien, compte celles-ci dans l'investissement fixe brut — et donc dans le produit national brut.

Mais nous pouvons déduire du tableau « France » précédent et des données contenues page 36 du rapport sur les comptes de la nation 1949-1955 (vol. I) un tableau comparable au tableau « Royaume-Uni » car :

1° Les dépenses de réparations et de gros entretien globales sont appréciées ainsi par la commission économique pour l'Europe (32,65 et C — 7,4) à partir d'une évaluation effectuée pour 1952 par l'I. N. S. E. E. (1) :

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Milliards de francs courants	270	350	410	420	430	440	450

2° Les investissements fixes bruts en construction de logements sont appréciés ainsi page 36 du rapport sur les comptes de la nation 1949-1955, vol. I :

	1949	1950	1951	1952	1953
Milliards de francs de 1952..	224	252	354	415	446

Chiffres qu'on peut transformer en francs courants comme il est dit à la note (6) du tableau précédent :

	1949	1950	1951	1952	1953
Milliards de francs courants.	157	186	312	415	442

Le tableau précédent donne les chiffres suivants pour la construction, les réparations et le gros entretien des logements.

	1954	1955	1956
Milliards de francs courants.....	640	740	785

On verra ci-dessous (investissements nets) qu'on peut apprécier comme suit les réparations et le gros entretien pour les trois années 1954-1956 :

	1954	1955	1956
Milliards de francs courants.....	109	113	118

D'où, par soustraction, les investissements fixes bruts en construction de logements pour 1954-1956 :

	1954	1955	1956
Milliards de francs courants.....	531	627	667

On aboutit alors au nouveau tableau suivant :

France (non compris réparations et gros entretien).

	1938	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	TOTAL 1950-1956
Poids national brut aux prix du marché :										
Milliards de francs courants...	»	»	9.340	11.510	13.730	14.110	15.010	16.350	17.750	80.050
Investissement fixe brut total :										
Milliards de francs courants...	»	»	1.449	1.802	1.967	1.953	2.140	2.480	2.770	11.791
Pourcentage du poids national brut	»	»	16 %	16 %	14 %	14 %	14 %	15 %	16 %	15 %
Investissement fixe brut en logements (1) :										
Milliards de francs courants...	»	157	186	312	415	442	(2) 531	(2) 627	(2) 667	2.513
Pourcentage du poids national brut	»	»	2,0 %	2,7 %	3,0 %	3,1 %	3,6 %	3,8 %	3,8 %	3,14 %
Pourcentage de l'investissement fixe brut total.....	»	»	13 %	17 %	24 %	23 %	25 %	25 %	24 %	21 %

(1) Terrains non compris.
(2) A l'exception des logements des administrations.

(1) *Les provisions pour dépréciation du capital dans le compte* 1952, document ronéo. du 28 janvier 1955.

Ainsi, d'après ces chiffres, au cours des six années 1950-1955, le Royaume-Uni et la France auraient en moyenne consacré à la construction de logements des proportions très voisines de leur produit national brut: 3,21 p. 100 pour le Royaume-Uni et 3,14 p. 100 pour la France, ce qui représenterait 23 p. 100 des investissements du Royaume-Uni, et 21 p. 100 des investissements, relativement un peu plus élevées, de la France.

Durant cette période le pourcentage du produit national brut consacré aux logements neufs aurait cru de 2,6 à 3,7 en 1953 au Royaume-Uni puis décru jusqu'à 3,4 p. 100 en 1955. En France il n'aurait cessé de croître du niveau très bas de 2 p. 100 en 1950 à celui de 3,8 p. 100 en 1955.

Un tableau figurant page 99 du tome I du huitième rapport annuel de l'O. E. C. E. permet de situer ces efforts des deux pays par rapport à celui de l'ensemble de l'Europe occidentale. On peut en effet en déduire les chiffres suivants:

Ensemble des pays membres de l'O. E. C. E. (1)
(non compris réparations et gros entretien).

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	MOYENNE 1950-1955
	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.
Investissement fixe brut total en pourcentage du produit national brut aux prix du marché	17	16	16	17	18	18	17
Investissement fixe brut en logements:							
En pourcentage du produit national brut aux prix du marché	3,3	3,3	3,7	4,2	4,4	4,4	3,88
En pourcentage de l'investissement fixe brut total	20	20	22	25	25	24	23

(1) Tous les pays européens, y compris la Turquie, moins les pays communistes, l'Espagne et la Finlande.

On voit que les efforts financiers du Royaume-Uni et de la France pour la construction de logements de 1950 à 1955 seraient, relativement, inférieurs respectivement de 19 et 17 p. 100 à l'effort global de l'Europe de l'O. E. C. E. (y compris Royaume-Uni et France) puisque cette dernière investirait 3,88 p. 100 du P. N. B. aux prix du marché contre 3,21 p. 100 pour le Royaume-Uni et 3,14 pour la France.

L'investissement total serait d'ailleurs inférieur de 18 p. 100 pour le Royaume-Uni (14 p. 100 du P. N. B.), de 12 p. 100 pour la France (15 p. 100 du P. N. B.) à l'investissement total de l'O. E. C. E. Royaume-Uni et France compris (17 p. 100 du P. N. B.).

II. — *Investissements nets.*

Les investissements bruts diminués de la dépréciation du capital existant dans l'année considérée, c'est-à-dire des « amortissements », donnent, on le sait, les investissements nets.

On connaît les grandes difficultés d'évaluation de la dépréciation du capital fixe. Cette évaluation ne peut être faite qu'à partir d'hypothèses portant, pour chaque élément de capital, sur:

— sa valeur;
— sa durée d'utilisation;
— son rythme de dépréciation au cours de cette durée.

Initialement, les entreprises pratiquaient les amortissements sur la base de prix d'achat des biens capitaux. Mais les dépréciations monétaires ont conduit maintenant à prendre en considération chaque année les valeurs en prix courants. On parle parfois de « valeur de remplacement » mais cette expression ne convient généralement pas exactement car, pour beaucoup de biens capitaux, il faut tenir compte, non seulement de leur usure, mais aussi du fait qu'ils deviennent peu à peu démodés, désuets, dépassés par l'évolution de la technique. Ainsi, l'amortissement d'un logement ancien ne doit généralement pas être basé sur la valeur de construction actuelle d'un logement de même surface, mais sur un chiffre plus faible pour tenir compte du moindre confort, du moindre équipement du logement ancien. On mesure la difficulté si l'on constate que, pour la France, pour 1952, la comptabilité nationale (1) apprécie à 2,3 millions la valeur de construction neuve des logements existants, tandis que la Fédération nationale du bâtiment (1) l'apprécie à 1,6.

Les hypothèses sur la durée d'utilisation du capital sont généralement encore plus incertaines. La comptabilité nationale britannique se base pour les logements sur une « vie » de 100 ans (8, 57, 5) alors que la comptabilité nationale française se base sur 180 ans (2). Quoique les logements anciens français, souvent construits en pierre, semblent bien devoir être considérés comme plus durables que les logements anciens britanniques, généralement construits en briques, une telle différence paraît excessive.

Par contre, on est étonné de lire dans l'ouvrage d'un spécialiste de la question de l'amortissement (3) que la « durée moyenne... qui, sous réserve de circonstances particulières, est généralement admise » est:

— 50 à 80 ans pour les « maisons d'habitation très solidement construites »;

— 30 ans pour les « maisons ouvrières bien construites ».

Il est vrai que l'auteur ajoute: « les durées indiquées paraîtront, peut-être, ... insuffisantes; l'amortissement est un effet basé sur les taux couramment appliqués, taux qui sont fréquemment trop élevés mais consacrés cependant par les usages et aussi, parfois, par la jurisprudence ».

Enfin, l'usure du capital n'est pas constante tout au long de sa vie. Il s'use plus ou moins vite — ou se démode plus ou moins vite — selon les années. Mais en comptabilité nationale ce n'est pas là une grande difficulté, la « loi des grands nombres » opérant une compensation: on adopte donc généralement — en tous cas on adopte tant en Grande-Bretagne qu'en France — une courbe de dépréciation « linéaire » (en ligne droite), c'est-à-dire que l'amortissement compté chaque année est le résultat de la division du coût à neuf de l'année par le nombre d'années de « vie » du bien capital.

(1) *Rapport sur les comptes de la nation* 1949-1955, Vol. II, *Méthodes*, p. 197, o.

(1) Rapport présenté par M. Houist au nom du Conseil économique sur les loyers des logements anciens (*J. O.* « Avis et Rapports du Conseil économique » du 18 août 1957, p. 626).

(2) *Rapport sur les comptes de la nation* 1949-1955, Vol. II, *Méthodes*, p. 195, 2e colonne, 5.

(3) A. Béchade, directeur des contributions directes, « *L'Amortissement*, 1955, pp. 61 et 62.

Tout ceci montre combien les chiffres d'amortissements, et donc d'investissements nets, sont aléatoires. Ils sont les suivants pour les logements au Royaume-Uni (8, pages 46, 52 et 58) :

Royaume-Uni. — *Logements* (non compris réparations et gros entretien).

	1938	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
AUX PRIX COURANTS									
Autorités locales.									
Investissements bruts (construction)...	»	258	258	257	283	347	396	361	313
Consommation de capital (amortissements)	8	29	32	34	43	50	53	56	63
Investissements nets.....	8	229	226	223	240	297	343	305	250
Particuliers.									
Investissements bruts (construction)...	»	45	54	51	58	101	170	234	283
Consommation de capital (amortissements)	46	118	119	122	140	155	152	152	162
Investissements nets.....	46	— 73	— 65	— 71	— 82	— 54	18	82	121
« Public Corporations » (1).									
Investissements bruts (construction)...	»	10	10	11	19	30	50	45	35
Consommation de capital (amortissements)	»	»	»	»	1	1	1	2	2
Investissements nets.....	»	10	10	11	18	29	49	43	33
Gouvernement central.									
Investissements bruts (construction)...	»	24	10	12	16	16	14	13	11
Consommation de capital (amortissements)	»	23	23	24	28	31	31	30	27
Investissements nets.....	»	1	— 13	— 12	— 12	— 15	— 17	— 17	— 16
Total.									
Investissements bruts (construction)...	180	337	332	331	376	494	630	653	642
Consommation de capital (amortissements)	54	170	174	180	212	237	237	240	254
Investissements nets.....	126	167	158	151	164	257	393	413	388
AUX PRIX DE 1948									
Total.									
Investissements bruts (construction)..	474	337	330	323	316	378	493	517	482
Consommation de capital (amortissements)	142	170	173	176	178	181	186	190	191
Investissements nets.....	332	167	157	147	138	197	307	327	291

(1) Industries nationalisées, New Town Corporations, B. B. C., London passenger transport board, Waterboard de Londres, port de Londres, etc.

Lorsque la consommation de capital existant (amortissements) est supérieure à la formation de capital neuf (investissements bruts) il y a diminution du patrimoine, il y a « désinvestissement ». On voit que cela a été notamment le cas dans le secteur « particuliers » depuis la fin de la dernière guerre jusqu'en 1952.

Comparaison avec la France.

La notion d'amortissement adoptée par la comptabilité nationale française diffère de l'acception couramment admise.

A l'amortissement classique, dont on a rappelé ci-dessus la définition et les caractères, et qui est appliqué par la comptabilité nationale britannique, la comptabilité nationale française oppose « l'amortissement économique », lequel comprend, non seulement la compensation de la dépréciation annuelle du capital fixe (que la comptabilité nationale française appelle « amortissement comptable »), mais aussi les dépenses de réparations et de gros entretien (1).

I. — Les explications données par le service des études économiques et financières du Ministère des finances pour justifier cette façon de procéder qui, au premier abord, étonne, se résument en somme à ceci:

— une machine de x millions dure n années si on y affecte y millions de gros entretien par an;

— la valeur réelle de cette machine, c'est-à-dire le coût des services qu'elle rendra pendant n années, n'est donc pas seulement x mais $x + ny$;

— son annuité d'amortissement est donc $\frac{x + ny}{n}$ ou $\frac{x}{n} + y$.

II. — Nous pouvons encore expliquer et justifier la conception de la comptabilité nationale française de la façon suivante:

Si une maison de 5.400.000 F comporte:

— une toiture de 400.000 F qui dure 25 ans;

— le reste, de 5.000.000 de F, qui dure 100 ans,

nul ne contestera qu'on puisse, correctement, calculer son annuité d'amortissement ainsi:

— annuité d'amortissement de la toiture: $\frac{400.000}{25} = 16.000$ F.

— annuité d'amortissement du reste: $\frac{5.000.000}{100} = 50.000$

— annuité d'amortissement totale..... 66.000 F.

Or « l'amortissement comptable » qu'on applique généralement donne une annuité de $\frac{5.400.000}{100} = 54.000$ F.

Elle est insuffisante car, en fait, la maison ne durera pas 100 ans si on n'y refait pas la toiture au bout de 25, 50 et 75 ans, soit une dépense totale de 3 × 400.000 = 1.200.000 F de grosses réparations » ou de « gros entretien » qui, répartie sur les 100 années, donne une annuité de 12.000 F, laquelle doit être ajoutée aux 54.000 F ci-dessus. On voit que le total redonne bien l'annuité d'amortissement réel de 66.000 F.

Le même raisonnement pourrait être fait pour toutes les parties de la maison qui durent moins de 100 ans: installation électrique, installation sanitaire, chauffage central, etc. Toutes les dépenses de « réparations et gros entretien » doivent donc être comprises dans l'amortissement.

III. — Nous pouvons, de façon encore plus brève, dire que l'inclusion des réparations et du gros entretien dans l'amortissement en comptabilité nationale française résulte directement de leur inclusion par celle-ci dans l'investissement brut. Si en effet le capital fixe comprend non seulement les investissements neufs mais aussi le gros entretien, l'amortissement de ce capital fixe doit être basé non seulement sur les investissements neufs mais aussi sur cette part du capital formée par l'accumulation du gros entretien annuel. L'amortissement de cette part est précisément égale au gros entretien annuel:

$$\frac{ny}{n}.$$

(1) « *Rapport sur les comptes de la nation* 1949-1955, vol. II, *Méthodes* », p. 195, 2e colonne, 2e alinéa.

On remarque que, si les chiffres britanniques et français des investissements bruts et des amortissements ne peuvent être comparés directement, par contre les chiffres des investissements nets peuvent l'être: en effet, le gros entretien qui a été ajouté en France aux investissements bruts en est ensuite soustrait lorsqu'on déduit l'amortissement pour aboutir aux investissements nets.

Le volume II, *Méthodes*, du *Rapport sur les comptes de la Nation* 1949-1955, donne, page 198, tableau VI, le chiffre de 220 milliards pour les amortissements économiques en logements pour l'année 1952. Il indique, à la même page, la ventilation de ce chiffre:

« L'amortissement imputable aux ménages s'élève... au total à 185 milliards pour les logements... L'amortissement imputable aux entreprises s'élève... à 35 milliards d'amortissement de logements (essentiellement sociétés d'H. L. M. etc.) »

Une erreur s'est ici glissée dans la comptabilité nationale car le mode de calcul de ces 220 milliards, précisé page 195 (2e colonne, 6e alinéa) du même rapport, indique qu'il ne se rapporte qu'à « 10,5 millions de logements, à l'exclusion de ceux joints à une exploitation agricole ou industrielle ».

Ainsi l'amortissement logement imputable aux ménages est plus élevé que 185 milliards et celui imputable aux entreprises à plus de 35 milliards.

Mais l'erreur peut être aisément rectifiée.

Le nombre de logements existants au recensement du 10 mai 1954 était de 14.382.840. A partir de ce chiffre on peut évaluer les nombres de logements existants au milieu des proches années antérieures et postérieures. En effet, d'une part les nombres de logements mis en service chaque année sont (chiffres donnés ci-dessus au chapitre I):

1949	51.000	1953	116.000
1950	68.000	1954	162.000
1951	75.000	1955	210.000
1952	81.000	1956	237.000

Les chiffres dont s'est augmenté d'une année sur l'autre le patrimoine logement sont donc, approximativement:

1949-1950	60.000	1953-1954	139.000
1950-1951	71.000	1954-1955	186.000
1951-1952	78.000	1955-1956	223.000
1952-1953	98.000		

Les chiffres dont le patrimoine logement s'est diminué sont — en principe puisque la comptabilité nationale admet une durée de 180 ans (et nous conservons ici cette hypothèse pour que le calcul soit homogène) — chaque année $\frac{1}{180}$ ème du nombre de logements existant l'année précédente.

Dès lors, par exemple, le nombre x de logements existant au milieu de 1953 est donné par l'équation:

$$x \times 139.000 - \frac{x}{180} = 14.383.000.$$

Ainsi, de proche en proche, obtiendra-t-on les chiffres de logements existant au milieu des années antérieures à 1954.

De même, le nombre y de logements existant au milieu de 1955 est donné par l'équation:

$$14.383.000 \times 186.000 - \frac{14.383.000}{180} = y.$$

D'où les nombres de logements existant approximativement au milieu des années:

1949	14.335.000	1953	14.324.000
1950	14.315.000	1954	14.383.000
1951	14.306.000	1955	14.489.000
1952	14.305.000	1956	14.632.000

Ce calcul montre d'ailleurs que, si on raisonne en nombre de logements (et non en valeur du patrimoine) — et bien que l'hypothèse d'une durée de 180 ans sur laquelle est basé le calcul soit extrêmement favorable — il y a eu « désinvestissement» en logements en France jusqu'en 1952: l'amortissement annuel d'un patrimoine de 14.300.000 à 14.500.000 logements est en effet de 80.000 logements par an. Il y a eu « désinvestissement » tant que le nombre annuel de logements neufs terminés n'a pas dépassé ce chiffre.

Mais en comptabilité nationale on raisonne en valeurs. Si nous reprenons donc le chiffre de 220 milliards d'« amortissements économiques » donné par la comptabilité nationale pour 1952, il s'applique en réalité à 10,5 millions de logements existants sur 14,3, soit 73 p. 100 seulement des logements existants. Il doit donc être augmenté de 36 p. 100 et porté à 299.

La comptabilité nationale donne d'ailleurs (comptes 1949-1955, volume II, méthodes, p. 195 et 197) la ventilation du chiffre de 220 milliards entre amortissement proprement dit (« amortissement comptable ») — 140 milliards — et réparations et gros entretien — 80 milliards. On peut considérer que cette proportion — 64 p. 100, 36 p. 100 — s'applique également à l'ensemble des 299 milliards correspondant aux 14,3 millions de logements.

Pour les années autres que 1952, pas plus le rapport sur les comptes 1949-1955, volume I, que le rapport sur les comptes de 1956 ne donnent de chiffres pour l'amortissement-logements. Mais on peut déduire des approximations à partir des chiffres de 1952. (Au reste on sait que les comptes 1949-1951 et 1953-1954 ont été dressés par extrapolations à partir du compte 1952.)

Les extrapolations que nous allons faire à partir de l'année 1952 sont basées sur les « Tableaux économiques d'ensemble » figurant p. 160 à 173 du *Rapport sur les comptes* 1949-1955 et p. 76 à 81 du rapport sur les comptes 1956.

Ces tableaux donnent les amortissements économiques globaux pour les « Entreprises » (dont H. L. M.) et les « Ménages ». Or, les indications sur 1952, contenues p. 198, du volume II, du Rapport sur les comptes 1949-1955, nous donnent la part logement dans ces deux chiffres :

35 milliards sur 1.205, soit 3 p. 100 pour les « Entreprises »,
185 milliards sur 240, soit 77 p. 100 pour les « Ménages ».

220

S'agissant d'amortissements, donc d'éléments dont les variations sont faibles d'une année sur l'autre, particulièrement en ce qui concerne les logements, on peut, sur une période courte, appliquer les pourcentages susdits aux années 1949 à 1956. On aboutit aux chiffres suivants :

	ENTREPRISES	MENAGES	TOTAL
1949	22	113	135
1950	23	120	143
1951	30	155	185
1952	35	185	220
1953	36	185	221
1954	37	186	223
1955	38	192	230
1956	38	202	240

Mais les chiffres de 1952, dont ceux-ci sont déduits, ne correspondent, ou l'a vu, qu'aux logements autres que « ceux joints à une exploitation agricole ou industrielle ». Pour obtenir des chiffres correspondant à l'ensemble des logements il faut, extrapolant encore à partir de 1952, multiplier par 1,36 d'où le tableau suivant :

« *Amortissements économiques* » *des logements.*

(Milliards de francs courants.)

	ENTREPRISES	MENAGES	TOTAL
1949	30	154	184
1950	31	163	194
1951	41	211	252
1952	48	251	299
1953	49	252	301
1954	50	253	303
1955	52	261	313
1956	51	275	327

Enfin, si l'on ventile ces « amortissements économiques » entre « amortissements comptables » et réparations et gros entretiens dans la même proportion que pour 1952 (64 p. 100, 36 p. 100) on obtient (en milliards de francs courants) :

	AMORTISSEMENTS économiques.	AMORTISSEMENTS comptables.	REPARATIONS et gros entretien.
1949	184	118	66
1950	194	124	70
1951	252	161	91
1952	299	191	108
1953	301	193	108
1954	303	194	109
1955	313	200	113
1956	327	209	118

D'où, enfin, le tableau suivant (en milliards de francs courants) (y compris réparations et gros entretien) :

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Investissements bruts	223	256	403	523	550	640	740	785
Consommation de capital	184	194	252	299	301	303	313	327
Investissements nets	39	62	151	224	249	337	427	458

On voit que, en valeur, la phase de « désinvestissements » en logements était déjà dépassée en 1949. Alors qu'on a vu ci-dessus qu'en nombre de logements elle n'a été dépassée qu'en 1953. Ce décalage tient à la différence de valeur entre les logements neufs et les logements anciens.

Finalement, on peut dresser le tableau suivant, comparable avec le tableau Royaume-Uni ci-dessus :

France-logements (non compris réparations et entretien).

(Milliards de francs courants.)

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Investissements bruts	157	186	312	415	442	531	627	667
Consommation de capital	118	124	161	191	193	194	200	209
Investissements nets	39	62	151	224	249	337	427	458

B. — CONSOMMATION

Les indications figurant dans la brochure *National Income and Expenditure* 1956 (pages 18 et 19) permettent de dresser le tableau suivant:

Royaume-Uni.

	1938	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
P. N. B. aux prix du marché:											
Millions de £ courantes.....	5.760	9.951	10.700	11.823	12.513	13.222	14.597	15.796	16.866	17.964	19.058
Consommation des ménages (1):											
Millions de £ courantes.....	4.360	7.038	7.786	8.377	8.726	9.232	9.916	10.435	11.085	11.818	12.597
Pourcentage du P. N. B.....	76	71	73	71	70	70	68	66	66	66	66
Dépenses de logement:											
Rent, Rates, Water charges, entretien par les occupants (2):											
Millions de £ courantes.....	518	656	718	745	756	793	845	904	982	1.053	1.065
Pourcentage du P. N. B.....	9,0	6,6	6,7	6,3	6,0	6,0	5,8	5,7	5,8	5,9	5,6
Pourcentage de la consommation..	12	9,3	9,2	8,9	8,7	8,6	8,5	8,7	8,9	8,9	8,5
Entretien par les occupants:											
Millions de £ courantes.....		108	138	141	136	152	172	198	224	258	228
Pourcentage du P. N. B.....		1,1	1,3	1,2	1,0	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,2
Pourcentage de la consommation..		1,5	1,8	1,7	1,6	1,7	1,7	1,9	2,1	2,2	1,9
Rent, Rates, Water charges (3):											
Millions de £ courantes.....		548	580	604	620	641	673	706	758	795	837
Pourcentage du P. N. B.....		5,5	5,4	5,1	5,0	4,8	4,6	4,5	4,5	4,4	4,4
Pourcentage de la consommation (4).		7,8	7,4	7,2	7,1	6,9	6,8	6,8	6,8	6,7	6,6

(1) Consommation « intérieure »: y compris celle des non nationaux séjournant en Royaume-Uni, non compris celle des britanniques séjournant hors du Royaume-Uni.

(2) Rent = loyer proprement dit (parfois appelé par les britanniques « loyer net »: « net rent » ou « pure rent » (s'agissant des chiffres globaux de la comptabilité nationale ils comprennent naturellement les loyers fictifs que se payent à eux-mêmes les propriétaires habitant leur propre propriété (8, 68, 3).

« Water charges », ou « water rate »: taxe pour la consommation d'eau (froide).

« Rates = impôts locaux.

(3) Total parfois appelé « loyer brut »: « gross rent ». Mais parfois les « water charges » ne sont pas comprises dans ce qu'on appelle loyer brut.

(4) Pour 1947 et 1950, le n° d'avril 1952 du *Bulletin économique pour l'Europe* de l'O. N. U. donnait, page 32, les chiffres de 7,6 p. 100 et 7,0 p. 100 contre 7,4 p. 100 et 6,9 p. 100 ici. La différence provient de ce que tous les chiffres de la comptabilité nationale britannique ont été revisés dans l'intervalle.

Les statistiques ne permettent malheureusement pas de ventiler, à l'intérieur des totaux (Rent + Rates + Water charges), les parts correspondant au seul loyer proprement dit: Rent.

En effet, la proportion des (Rates + water charges) par rapport au loyer varie de façon importante suivant les années et suivant les logements comme le montre le tableau suivant où on a regroupé les renseignements recueillis à ce sujet:

SOURCE du renseignement.	DATE	TERRITOIRE	NATURE de la location.	RENT (1)	RATES	RATES + Water charges.	EN POURCENTAGE de Rent.	
							Rates.	Rates + Water charges.
							P. 100.	P. 100.
(22, 19, note 1).....	1947	Royaume-Uni.	Council houses. « New Control ».	9 sh/6 d. 8 sh/0 d.	3 sh/4 d. 5 sh/8 d.		35 71	
(43, 23, 1).....	Octobre 1949.	Angleterre et Galles.	Council houses. « 3 Bedroom » neufs.	16 sh/5 d.	3 sh/0 d à 8 sh/6 d.		18 à 52	
(44, 22, 1).....	Octobre 1951.	Angleterre et Galles.	Council houses. « 3 Bedroom » neufs.	19 sh/8 d.	3 sh/0 d à 8 sh/6 d.		15 à 43	
(23, 122).....	1er avril 1951 31 mars 1952.	Grande-Bretagne.	Council houses. Locations privées (3)	30 £ 25 £	14 £ 12 £	(2) 15,7 £ (2) 13,4 £	47 48	52 54
(18, 17).....	Mars 1954.	« Churchill Gardens ». Pimlico. Cité de Westminster.	Council houses. 1 pièce (4).	10 sh/6 d à 33 sh/6 d.		3 sh/9 d.		36 à 11
			2 pièces.	15 sh/0 d à 44 sh/6 d.		4 sh/6 d.		31 à 10
			3 pièces.	19 sh/0 d à 55 sh/6 d.		6 sh/4 d.		33 à 11
			4 pièces.	20 sh/0 d à 66 sh/6 d.		7 sh/5 d.		37 à 11
			5 pièces.	20 sh/0 d à 77 sh/6 d.		8 sh/7 d.		43 à 11

(1) Loyer hebdomadaire s'il est exprimé en shillings, annuel s'il est exprimé en livres sterling.

(2) MM. Lydall et Dawson apprécient, pour l'ensemble de la Grande-Bretagne, en 1951-1952, les « water-charges » à 5,5 p. 100 du total « Rent+water charges » (23, 121, 2 et 3).

(3) Non meublé.

(4) « Bed sitting room »: grand studio, salle de bains, cuisine.

Les tableaux de la comptabilité nationale britannique donnent bien, dans l'analyse du produit national brut, la série de chiffres suivants, intitulés: « Ownership of dwellings Rent » (Propriété des logements. — Loyer) (8, Tables 10 et 14), mais il s'agit de loyers nets, déduction faite des frais de réparations et d'assurances payés par les propriétaires (1) :

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Millions de livres sterling.	299	299	368	370	410	465	536	534

Il est d'ailleurs intéressant de rapprocher ces chiffres de ceux des amortissements logement que nous avons donnés ci-dessus dans la section « Investissements nets »:

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Millions de livres sterling.	170	174	180	212	237	237	240	254

On peut en déduire par soustraction le revenu restant aux propriétaires de logements après payement des réparations, payement des assurances et amortissement:

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Millions de livres sterling.	129	125	188	158	173	228	296	280

Sur ces montants les propriétaires doivent encore prélever les frais de gestion et les impôts. Le reste constitue leur revenu net *stricto sensu*.

Mais cet inconvénient de ne pouvoir extraire le seul loyer des statistiques de la comptabilité nationale n'est pas grave en ce qui concerne une comparaison avec la France. Il serait en effet sans signification réelle de comparer directement le loyer proprement dit français et le loyer proprement dit britannique, le second englobant une série d'éléments qui, en France, sont comptés dans les « charges ».

Les « charges » que le propriétaire français peut ajouter au loyer proprement dit, ou « loyer principal », sont en effet, suivant l'article 38 de la loi du 1er septembre 1948:

A. — Prestations.

1. Parties communes:

— pose, dépose et entretien des tapis;
— fournitures pour l'entretien de propreté;
— éclairage;
— chauffage (sauf grosses réparations).

2. Ascenseurs et monte-charge:

— force motrice;
— entretien (sauf grosses réparations).

3. Vidange des fosses d'aisance.

4. Abonnement du poste téléphonique de l'immeuble.

(1) Dans *National Income and Expenditure* 1956 cette indication est donnée à l'alinéa 18 de la page 64 pour préciser la définition des chiffres « Rent » donnés au tableau I, page 1. Elle est également valable pour les chiffres « Rent » donnés au tableau 14, page 11, qui sont les mêmes que les chiffres « Ownership of dwellings » donnés au tableau 10, page 8. Ceci est d'ailleurs confirmé page 78 du *Blue Book* 1946-1952, où il est précisé que la contribution de chaque « industrie » au Produit national brut, donnée par le tableau 10, est sa production nette.

B. — Taxes locatives.

1. Enlèvement des ordures ménagères.
2. Déversement à l'égout.
3. Balayage.

C. — Fournitures individuelles.

1. Eau chaude et froide.
2. Location des compteurs.
3. Ramonage.
4. Chauffage.
5. Conditionnement d'air.
6. Abonnement des postes téléphoniques supplémentaires. Taxes de communications téléphoniques.

Parmi ces « charges », les prestations A sont comprises dans le loyer britannique.

On ne peut d'ailleurs les ajouter au loyer français pour comparer le total au loyer britannique car les renseignements statistiques manquent à leur sujet. L'enquête par sondage sur les loyers effectuée en avril 1952 par l'I. N. S. E. E. ne donne la ventilation des « charges » que dans un secteur très restreint: les logements de catégorie III A loués nus dans la Seine. Pour ce secteur les chiffres sont les suivants (1) :

	PRESTATIONS	
	En pourcentage des charges.	En pourcentage du loyer principal (1).
Paris	38	11
Autres communes	19	5
Seine	29	8

(1) Loyer afférent à l'ensemble du logement, y compris les dépendances.

Pour une année toutefois, l'année 1951, les évaluations données par MM. Lydall et Dawson dans les résultats de leur enquête par sondage sur les revenus, les loyers et les impôts locaux permettent de chiffrer approximativement le montant des loyers proprement dits.

Pour la Grande-Bretagne, pour l'année 1951-1952 (1er avril-31 mars), ces auteurs évaluent:

— Les rates (sans les « water-rates » ou « water-charges ») payés par les foyers (« households ») à (23, 111, 1) ..... millions de £ 210
sur un total de 355;
— Les water-charges à ..... millions de £ 28
(26 pour l'Angleterre et Galles [23, 121, 3] et 2 pour l'Ecosse [23, 111, 1] —).

Total (Rates + water-charges) 238

En corrigeant ce montant proportionnellement aux chiffres des populations pour tenir compte de l'Irlande du Nord (qui représente 2,81 p. 100 de la Grande-Bretagne), on obtient pour l'ensemble du Royaume-Uni 245

Si, dans une approximation qui semble pouvoir être admise, on applique à l'année 1951, ce chiffre afférent à la période 1er avril 1951, 31 mars 1952, on a:

Rent, rates and water charges (d'après la comptabilité nationale) 673
Rates and water charges (d'après Lydall et Dawson) 245

d'où Rent = ... 428

qui représentent 2,9 p. 100 du P. N. B. aux prix de marché, 4,3 p. 100 des dépenses de consommation des ménages.

Ce chiffre, rapproché de celui de 370 millions de livres sterling donné ci-dessus pour les loyers déduction faite des réparations et des assurances payées par les propriétaires, permet de déterminer le montant global de ces deux derniers éléments: 58 millions de livres sterling pour 1952.

La comparaison de ce chiffre et de celui du petit entretien réalisé par les locataires (172 millions de livres sterling) est significative.

(1) Supplément de juillet-septembre 1953 au *Bulletin mensuel de l'I. N. S. E. E.*, page 54, tableaux XXXIV et XXXV.

Si nous reprenons le tableau synoptique initial pour examiner la tendance, nous constatons que les dépenses logement des locataires anglais (« loyer » lato sensu) (y compris ou non les dépenses de petit entretien à leur charge) n'ont cessé de décroître de 1946 à 1955:

— le total (Rent + Rates + Water charges + petit entretien), qui représentait en 1939 9 p. 100 du P. N. B., a décru pendant ces 9 années de 6,6 à 5,6 p. 100. Par rapport aux dépenses de consommation, dont il représentait 12 p. 100 en 1939, il a décru de 9,3 à 8,5 p. 100.

— le total (Rent + Rates + Water charges) a décru, très régulièrement, de 5,5 à 4,4 p. 100 du P. N. B. et de 7,8 à 6,6 p. 100 des dépenses de consommation.

— seules les dépenses de petit entretien ont légèrement cru: les moyennes des 5 années 1946-1950 sont de 1,16 p. 100 du P. N. B. et 1,66 p. 100 de la consommation, celles des 5 années 1951-1955, 1,28 p. 100 et 1,96 p. 100.

Comparaison avec la France.

Les publications françaises sur la comptabilité nationale ne permettent pas de dresser un tableau analogue à celui que nous avons dressé pour le Royaume-Uni. Elles ne donnent d'indications sur les loyers des logements que pour les années 1951 et 1952.

1° Le *Rapport sur les comptes de la nation* 1949-1955, paru fin 1955, donne pour 1952 des chiffres d'où on peut tirer:

P. N. B. aux prix du marché: définition française, milliards: 14.140; définition anglaise, milliards: 13.730.

Consommation (intérieure) des ménages (Vol. II, p. 190): milliards: 9.121 ;pourcentage du P. N. B.: définition française: 65; définition anglaise: 66.

Dépenses de logement:

Loyers, charges, entretien par les occupants (1): 250 milliards. Pourcentage du P. N. B.: définition française: 1,8 p. 100; définition anglaise: 1,8 p. 100; pourcentage de la consommation: 2,7 p. 100.

Entretien par les occupants (vol. II, p. 190 et 194): 80 milliards. Pourcentage du P. N. B.: définition française: 0,6 p. 100; définition anglaise: 0,6 p. 100; pourcentage de la consommation: 0,9 p. 100.

Loyers et charges: 170 milliards. Pourcentage du P. N. B.: définition française: 1,2 p. 100; définition anglaise: 1,2 p. 100; pourcentage de la consommation: 1,9 p. 100.

Ces chiffres ne doivent être rapprochés des chiffres britanniques qu'avec les plus grandes précautions, notamment parce que les « rates » britanniques repris ci-dessus représentent la totalité des impôts locaux payés par les ménages, alors que les « taxes locatives » incluses dans les « charges » françaises n'en représentent qu'une faible partie.

2° Le *Tableau économique de l'année* 1951 paru au début de 1957 donne des chiffres d'où on peut tirer:

Consommation intérieure des ménages (p. 466): 7.860 milliards.

Dépenses de logement:

— loyers, charges, entretien par les occupants (p. 326) (1): 259 milliards. Pourcentage de la consommation: 3,3 p. 100.

— entretien par les occupants: 80 milliards. Pourcentage de la consommation: 1 p. 100.

— loyers et charges: 179 milliards. Pourcentage de la consommation: 2,3 p. 100.

On voit que ces chiffres, les plus récents, corrigent ceux du rapport sur les comptes de la nation 1949-1955, lequel donnait:

— 170 milliards pour les loyers et charges 1952, alors que le *Tableau économique* donne 179 pour l'année antérieure 1951;

— 69 milliards pour l'entretien par les occupants, en 1951, alors que le *Tableau économique* donne 80.

La question des loyers et de l'entretien des logements anciens est en effet, on le sait, un des domaines où l'information statistique est la plus imparfaite.

CHAPITRE III

Part des revenus familiaux consacrée au logement.

A. — Définitions

Il semble indispensable en commençant ce chapitre de souligner la nécessité absolue de définir avec précision les termes de la comparaison revenu/loyer. Très souvent, en effet, des rapprochements, notamment des rapprochements internationaux sont faits entre des pour 100 établis sur des bases tout à fait différentes.

1° *Revenu.*

a) Le terme de comparaison généralement retenu est le « revenu familial », c'est-à-dire la somme des revenus de toutes les personnes vivant au foyer. Plus précisément encore on pourrait dire revenu du « ménage ».

Mais bien souvent au contraire le loyer est comparé:

— au salaire d'un travailleur moyen (c'est ainsi que les rapports du Comité de l'habitat de Genève sur le logement en Europe en 1954 et 1955 indiquent que pour les « Council Houses », la suppression des subventions et la hausse du taux d'intérêt des prêts décidés par le Gouvernement conservateur en octobre 1955 feront passer le loyer d'un logement moyen neuf de « 12 à 15 p. 100 du revenu moyen d'un travailleur » [13, 46, 0] à « 20 p. 100 du revenu d'un travailleur moyen » [13 *bis*, 23, 1]);

— au salaire du père de famille compte non tenu du salaire de la mère de famille,

— aux salaires du père et de la mère, compte non tenu de ceux des autres salariés vivant au foyer;

b) Il s'agit d'autre part du revenu et non des dépenses de consommation. La différence entre les deux concepts est importante. Elle correspond notamment à l'épargne et aux impôts. Ainsi, suivant les comptabilités nationales, les dépenses de consommation (2) ont représenté, en pourcentage des revenus des ménages:

	1938	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Royaume-uni (1).....	87	80	82	84	83	84	82	80	81	81	80
France (2).....	»	»	»	»	80	80	82	82	82	81	81

(1) Source: *National Imcome and Expenditure* 1956, pp. 2 et 19.
(2) Source: rapport sur les comptes de la nation 1949-1955, vol. I, p. 74.

(1) On trouve, p. 189, du volume II, les indications suivantes:

Loyers payés par les locataires.....	90
Loyers fictifs payés par les propriétaires occupant leur propre propriété	45
	135
Charges	10
Loyers des logements « meublés ».....	15
Loyers fictifs correspondant aux logements des agriculteurs.	10
Total loyers et charges.....	170

Il n'est pas précisé de quelles « charges » il s'agit. Elles représentent 7,4 p. 100 des 135 millions de loyers pris en compte.

(1) On trouve pp. 336 et 340 les ventilations suivantes:

Loyers et charges payés par les ménages non agricoles....	105
Loyers et charges payés par les ménages agricoles.....	11
Loyers fictifs et charges correspondantes.....	63
	179
Entretien par les occupants:	
Ménages non agricoles.....	64
Ménages agricoles	16
	80

(2) Consommation « intérieure »: effectuée dans le pays par les nationaux ou non nationaux.

c) Enfin le contenu même de la notion de « revenu » varie considérablement selon les auteurs.

On emploi souvent les termes de « revenu net » et de « revenu brut », mais ces termes mêmes prêtent à équivoque :

— Tantôt « revenu net », notamment pour les entrepreneurs individuels, les artisans, les agriculteurs, veut dire réparations et amortissements déduits ;

— Tantôt « revenu net » veut dire impôts déduits... ou impôts et cotisations de sécurité sociale déduits.

Dans certains cas les revenus « en nature » sont comptés, dans d'autres ils ne le sont pas. En ce qui concerne le revenu des agriculteurs ils le sont presque toujours, mais en ce qui concerne les loyers des locaux occupés par leurs propriétaires, il n'y a pas de règle générale. On sait d'ailleurs qu'une des principales difficultés de l'évaluation du revenu national — et donc des revenus des particuliers — est la prise en considération ou non de « l'autoservice ».

Enfin, les prestations reçues de la sécurité sociale sont tantôt comptées dans le revenu, tantôt omises.

2° *Loyer.*

a) Constamment la précision n'est pas donnée disant si on se réfère au loyer proprement dit (« Rent » au Royaume-Uni) ou au total « loyer et charges ». (Il en est ainsi notamment des chiffres de 12 à 15 p. 100 et 20 p. 100 du « revenu d'un travailleur moyen » donnés par le comité de l'habitat de Genève, cités ci-dessus).

b) Même si on précise qu'il s'agit d'un seul « loyer », on oublie souvent qu'il comprend selon les pays des acceptations assez différentes. Ainsi nous avons vu que loyer (« Rent ») britannique correspond à (loyer+« prestations ») français.

c) Même si on précise qu'il s'agit du total « loyer et charges » on ne précise généralement pas de quelles « charges » il s'agit. Or ce que ce terme recouvre est extrêmement variable suivant les pays. Soulignons à nouveau que les « Rates » payées par les locataires britanniques constituent la totalité de leurs impôts locaux à la différence de nos 3 « taxes locatives » qui n'en constituent qu'une faible part.

d) Enfin, il arrive de plus en plus qu'on englobe dans les « dépenses — logement » et qu'on qualifie « loyer » lato sensu toutes les dépenses occasionnés par la possession du logement lui-même, y compris les réparations locatives, lesquelles vont maintenant très au delà de notre définition de code civil puisqu'on y englobe de plus en plus, nous l'avons vu, les dépenses de ravalement intérieur.

B. — Chiffres globaux pour l'ensemble de la population

Les indications figurant dans la brochure *National Income and Expenditure* 1956 (pages 2 et 18) permettent de dresser le tableau suivant :

Royaume-Uni.

	1938	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Revenu des ménages :											
Millions de livres sterling courantes.	5.072	8.802	9.449	9.963	10.549	11.037	12.041	12.980	13.753	14.616	15.763
Dépenses de logement :											
Rent, Rates, Water charges, entretien par les occupants :											
Millions de livres sterling courantes.	518	656	718	745	756	793	845	904	982	1.053	1.065
Pourcentage du revenu.....	10	7,5	7,6	7,5	7,2	7,2	7,0	7,0	7,1	7,2	6,8
Entretien par les occupants :											
Millions de livres sterling courantes.	»	108	138	141	136	152	172	198	224	258	228
Pourcentage du revenu.....	»	1,2	1,5	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,8	1,4
Rent, Rates, Water charges :											
Millions de livres sterling courantes.	»	548	580	604	620	641	673	706	758	795	837
Pourcentage du revenu.....	»	6,2	6,1	6,1	5,9	5,8	5,6	5,4	5,5	5,4	5,3

Comme on l'a vu ci-dessus, les statistiques ne permettent pas d'isoler le seul foyer : « Rent ». Toutefois les indications données par MM. Lydall et Dawson dans leur enquête par sondage permettent de le faire approximativement pour l'année 1951 :

Rent : 428 millions de livres. Pourcentage du revenu des ménages : 3,6.

Cette série de chiffres confirme — cela va de soi — les indications données ci-dessus par comparaison des dépenses-logement aux dépenses de consommation : les dépenses-logement, y compris ou non l'entretien par les occupants, n'ont cessé de décroître au Royaume-Uni de 1946 à 1955.

Comparaison avec la France.

1° Le « rapport sur les comptes de la nation 1949-1955 », paru fin 1955, donne pour 1952 des chiffres d'où on peut tirer :

Revenu des ménages (vol. 11, p. 248) : milliards : 11.137.

Dépenses de logement :

— loyers, charges, entretien par les occupants (vol. II, p. 189, 190, 194) : milliards : 250. Pourcentage du revenu : 2,2.

— entretien par les occupants (vol. II, p. 190 et 194) : milliards : 80. Pourcentage du revenu : 0,7.

— loyers et charges (vol. II, p. 189 et 190) : milliards : 170. Pourcentage du revenu : 1,5 ;

2° Le *Tableau économique de l'année* 1951, paru au début de 1957, donne des chiffres d'où on peut tirer:

Revenu des ménages (p. 317): milliards: 9.808.

Dépenses de logement:

— loyers, charges, entretien par les occupants (p. 326): milliards 259. Pourcentage du revenu: 2,6.

— entretien par les occupants (p. 326): milliards: 80. Pourcentage du revenu: 0,8.

— loyers et charges: milliards: 179. Pourcentage du revenu: 1,8.

On voit que le pourcentage de leurs revenus consacré par les Français à leur loyer était en 1951 moins de la moitié de celui déjà très faible de 3,6 p. 100, qu'y consacraient les Britanniques. En effet le pourcentage de 1,8 comporte non seulement le loyer et les « prestations », qui correspondent au loyer (« rent ») britannique, mais encore les « taxes locatives » et les « fournitures individuelles ».

C. — Analyse de la situation suivant les catégories de ménages

Les chiffres globaux qui précèdent ne rendent que très imparfaitement compte de la situation tant au Royaume-Uni qu'en France car la « dispersion » autour de ces moyennes est, dans l'un comme dans l'autre pays, considérable.

Pour serrer de plus près la réalité, il est nécessaire d'étudier les ménages en les groupant:

— par tranches de revenus;

— par nature des logements loués (« Council houses » et H. L. M. d'une part, logements loués à des propriétaires privés d'autre part);

— par catégories socio-professionnelles.

Ces analyses sont rendues possibles:

— pour la *Grande-Bretagne*, par l'étude de MM. Lydall et Dawson « Household income Rent and Rates », (revenus des foyers, loyers et impôts locaux) parue dans le n° d'avril 1954 du bulletin de l'institut de statistique de l'université d'Oxford étude qui analyse la situation pour l'année financière 1951-1952 (1er avril-31 mars);

— pour la *France*, en ce qui concerne les catégories socio-professionnelles, par le « tableau économique de l'année 1951 » publié au début de 1957 par la comptabilité nationale française.

I. — *Analyse de la situation par tranches de revenus.*

L'enquête par sondage dont MM. Lydall et Dawson rendent compte a porté sur un échantillon de 1.899 ménages choisis pour être représentatif des 15.000.000 de ménages suivant la définition ci-après que comptait approximativement la Grande-Bretagne en avril-mai 1952 (23, 100, 3).

Les ménages (« households ») sont définis dans l'enquête comme groupant les personnes qui se partagent un logement à l'exclusion, non seulement des « lodgers » (sous-locataires) comme on le fait habituellement, mais aussi des « boarders » (pensionnaires, prenant leurs repas avec la famille) qui d'ordinaire sont englobés dans les « ménages » mais ici forment des « ménages » distincts (23, 98, 2).

Quant aux « ménages » ils comportent diverses « unités de revenus » lesquelles sont constituées soit par les célibataires de plus de 18 ans soit par les couples mariés et leurs enfants de moins de 18 ans (23, 97, 1).

Ainsi:

— le nombre des « ménages » est supérieur à celui des logements;

— le nombre des « unités de revenus » est supérieur à celui des « ménages » (en fait, un ménage comporte en moyenne 1,35 unités de revenu).

Parmi les 1.899 ménages de l'échantillon:

— 322 étaient locataires de « Council houses » (« Council tenants »);

— 798 étaient locataires de logements appartenant à des propriétaires privés.

C'est sur ces 1.120 ménages que porte l'analyse sur la part des revenus familiaux consacrée au loyer.

Du tableau 18 établi par MM. Lydall et Dawson on peut extraire ou déduire les chiffres suivants:

Grande-Bretagne, locataires 1951-1952.

TRANCHES de revenu brut par ménage.	MOYENNES PAR MÉNAGE (en livres sterling).				EN pourcentage du revenu brut.	
	Revenu brut.	Rent.	Rates.	Rent + Rates.	Rent + Rates.	Rent.
Moins de 100 livres..	82	14	8	22	26,9	17,1
100 à 200 livres..	149	20	10	30	20,2	13,4
200 à 300 livres..	263	21	10	31	11,8	8,0
300 à 400 livres..	356	26	11	37	10,4	7,3
400 à 500 livres..	443	27	12	39	8,8	6,1
500 à 600 livres..	542	27	12	39	7,2	5,0
600 à 700 livres..	647	30	14	44	6,8	4,6
700 à 800 livres..	750	28	14	42	5,6	3,7
800 à 900 livres..	831	37	17	54	6,5	4,5
900 à 1.000 livres..	963	36	16	52	5,4	3,7
1.000 à 1.500 livres..	1.136	33	17	50	4,4	2,9
1.500 à 2.000 livres..	1.700	60	25	85	5,0	3,5
Plus de 2.000 livres.	3.781	81	40	121	3,2	2,1
Total	494	26,5	12,5	39	7,9	5,4

Les pourcentages de 7,9 de (Rent + Rates) et de 5,4 de Rent par rapport au revenu pour l'ensemble des locataires de Grande-Bretagne en 1951-1952 rapprochés de ceux de 5,6 de (Rent + Rates + Water charges) et 3,6 de Rente par rapport au revenu pour l'ensemble des habitants du Royaume-Uni en 1951 (donnée ci-dessus) illustrent combien des chiffres globaux rendent insuffisamment compte de la réalité: les loyers fictifs des propriétaires occupant un logement leur appartenant, qui sont les mêmes que les loyers réels payés par les locataires (8, 68, 7), représentent pourtant un pourcentage de revenu beaucoup plus faible parce que les propriétaires ont un revenu bien supérieur à celui des locataires.

Toutefois la différence est notablement moindre qu'il ne paraît par la comparaison brutale des deux chiffres 7,9 p. 100 (locataires) et 5,6 p. 100 (ensemble) car — et ceci illustre ce sur quoi on insistait en tête du chapitre — la notion de « revenu brut » retenue par MM. Lydall et Dawson (23, 99, 4) est beaucoup plus restreinte que celle de la Comptabilité nationale (8, table 2). A la différence de celle-ci, en effet, elle n'englobe pas dans le revenu brut:

— la partie correspondant aux amortissements et aux réparations;

— les loyers fictifs des propriétaires occupant un logement leur appartenant;

— les avantages en nature (sauf pour les agriculteurs).

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le loyer comparé au revenu doit faire apparaître dans l'enquête MM. Lydall et Dawson un pourcentage assez notablement supérieur à celui qui apparaîtrait dans le cadre des définitions admises par la Comptabilité nationale.

Mais l'intérêt de l'enquête de MM. Lydall et Dawson n'est pas de démontrer par les faits — ce dont chacun se doutait — que les revenus des locataires sont inférieurs à ceux des propriétaires habitant un logement leur appartenant. Le très gros intérêt de cette enquête est d'avoir mis en évidence — pour la première fois à notre connaissance — une loi quasi absolue — et qui ne se devinait nullement a priori — au contraire diraient certains — suivant laquelle le loyer payé est, proportionnellement au revenu, d'autant plus élevé que le revenu est faible: on voit qu'au fur et à mesure qu'on passe des tranches de faibles revenus aux tranches de revenus élevés, le pourcentage représentant le loyer décroît très régulièrement sauf deux exceptions: pour les tranches de 800 à 900 £ et de 1.500 à 2.000 £.

II. — *Analyse de la situation par nature des logements loués.*

Du tableau 19 établi par MM. Lydall et Dawson on peut extraire ou déduire les chiffres suivants:

Grande-Bretagne, locataires 1951-1952.

TRANCHES de revenu brut par ménage.	MOYENNES PAR MÉNAGE (en livres). Revenu brut.	Rent.	Rates.	Rent + Rates.	EN pourcentage du revenu brut. Rent + Rates.	Rent.
Locataires des Council houses.						
Moins de 100 livres.. 100 à 200 livres..	145	21	10	31	21,4	14,5
200 à 300 livres.. 300 à 400 livres..	328	29	14	43	13,1	8,8
400 à 500 livres.. 500 à 600 livres..	484	32	14	46	9,5	6,6
600 à 700 livres.. 700 à 800 livres..	662	33	16	49	7,4	5,0
800 à 900 livres.. 900 à 1.000 livres..	865	30	15	45	5,2	3,5
1.000 à 1.500 livres.. 1.500 à 2.000 livres..	1.231	31	17	48	3,9	2,5
Plus de 2.000 livres.	»	»	»	»	»	»
Total	524	30	14	44	8,4	5,7
Locataires des logements appartenant à des propriétaires privés.						
Moins de 100 livres.. 100 à 200 livres..	134	19	9	28	20,9	14,2
200 à 300 livres.. 300 à 400 livres..	327	23	10	33	10,1	7,0
400 à 500 livres.. 500 à 600 livres..	486	24	11	35	7,2	4,9
600 à 700 livres.. 700 à 800 livres..	690	26	14	40	5,8	3,8
800 à 900 livres.. 900 à 1.000 livres..	870	42	18	60	6,9	4,8
1.000 à 1.500 livres.. 1.500 à 2.000 livres..	1.250	41	19	60	4,8	3,3
Plus de 2.000 livres.	3.667	81	40	121	3,3	2,2
Total	481	25	12	37	7,7	5,2

On remarque que:

— les revenus des foyers sont, en moyenne, plus élevés dans les « Council houses » que dans les autres logements loués. Cela tient, selon MM. Lydall et Dawson (23, 106, 0), d'une part à ce que la proportion de personnes âgées (à faibles revenus) est plus faible dans les « Council houses », d'autre part à ce que les foyers y comprennent plus de personnes, et vraisemblablement plus de salariés;

— les loyers des « Council houses » sont, en moyenne, plus élevés (30 livres contre 25) que ceux des logements appartenant à des propriétaires privés. Cela est dû, d'une part, à ce que les premiers ne sont pas soumis au contrôle, d'autre part à ce que les « Council houses » comportent une part importante de logements construits depuis 1945, donc plus coûteux et à loyers élevés en conséquence;

— mis à part les loyers payés par les ménages de revenus inférieurs à 200 livres, les loyers des « Council houses » varient peu lorsque le revenu s'élève (ils s'échelonnent entre 29 et 32 livres), tandis que ceux des logements privés varient bien davantage (ils s'échelonnent entre 23 et 41 livres pour les revenus situés entre 200 et 2.000 livres, plafond des revenus des occupants des « Council houses »);

— à revenu égal, la part du revenu consacrée au loyer est supérieure dans les « Council houses » jusqu'à 800 livres de revenu; elle devient inférieure pour les revenus plus élevés.

III. — *Analyse de la situation par catégories socio-professionnelles.*

Du tableau 20 établi par MM. Lydall et Dawson, on peut extraire ou déduire les chiffres suivants:

Grande-Bretagne, locataires 1951-1952.

TRANCHES de revenu brut par ménage.	MOYENNES PAR MÉNAGE (en livres). Revenu brut.	Rent.	Rates.	Rent + Rates.	EN pourcentage du revenu brut. Rent + Rates.	Rent.
Travailleurs intellectuels et employés.						
Moins de 100 livres.. 100 à 200 livres.. 200 à 300 livres.. 300 à 400 livres..	301	25	9	34	11,3	8,3
400 à 500 livres.. 500 à 600 livres..	495	34	16	50	10,1	6,9
600 à 700 livres.. 700 à 800 livres..	684	36	18	54	7,9	5,3
800 à 900 livres.. 900 à 1.000 livres..	860	53	21	74	8,6	6,2
1.000 à 1.500 livres..	1.175	45	22	67	5,7	3,8
1.500 à 2.000 livres.. Plus de 2.000 livres.	2.370	75	34	109	4,6	3,2
Total	705	38	17	55	7,8	5,4
Travailleurs manuels.						
Moins de 100 livres.. 100 à 200 livres..	166	17	8	25	15,1	10,2
200 à 300 livres.. 300 à 400 livres..	327	23	10	33	10,1	7,0
400 à 500 livres.. 500 à 600 livres..	480	25	11	36	7,5	5,2
600 à 700 livres.. 700 à 800 livres..	661	26	13	39	5,9	3,9
800 à 900 livres.. 900 à 1.000 livres..	878	29	14	43	4,9	3,3
1.000 à 1.500 livres.. 1.500 à 2.000 livres..	1.194	29	14	43	3,6	2,4
Plus de 2.000 livres.	»	»	»	»	»	»
Total	507	25	11	36	7,1	4,9
Retraités et non actifs.						
Moins de 100 livres..	82	14	8	22	26,9	17,1
100 à 200 livres..	142	20	10	30	21,1	14,1
200 à 300 livres..	257	23	12	35	13,6	8,9
300 à 400 livres..	357	32	14	46	12,9	9,0
400 à 500 livres..	452	25	13	38	8,4	5,5
500 à 600 livres.. 600 à 700 livres.. 700 à 800 livres.. 800 à 900 livres..	667	30	16	46	6,9	4,5
900 à 1.000 livres.. 1.000 à 1.500 livres..	»	»	»	»	»	»
1.500 à 2.000 livres.. Plus de 2.000 livres.	1.070	35	21	46	4,3	3,3
Total	294	23	12	35	11,9	7,8

On remarque:

Les travailleurs intellectuels et les employés attachent plus d'importance à leur logement que les ouvriers, puisque:

— à revenu égal ils payent des loyers plus élevés,

— lorsque leur revenu augmente, leur loyer augmente bien plus que celui des ouvriers: lorsqu'on passe de la tranche de revenus 400/600 livres sterling à la tranche 800/1.000 livres sterling, les loyers augmentent de 56 p. 100 pour les travailleurs intellectuels et les employés, de 16 p. 100 pour les ouvriers.

L'exception à la loi de décroissance du pourcentage consacré au loyer au fur et à mesure que le revenu s'élève, constatée, pour l'ensemble des locataires, pour la tranche de revenus 800/1.000 livres sterling, est due à la catégorie « travailleurs intellectuels et employés ». Le *Financial Times* du 16 février 1957, commentant les statistiques de MM. Lydall et Dawson à l'occasion des débats qui devaient aboutir à la loi du 6 juillet 1957, considérait que cette tranche de revenus 800/1.000 livres sterling correspond aux « classes moyennes ».

Comparaison avec la France.

Des données contenues pages 316, 322, 336 et 340 du « Tableau économique de l'année 1951 », on peut extraire ou déduire les chiffres suivants :

France, ensemble des ménages 1951.

CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES	REVENUS bruts (milliards).	LOYERS ET CHARGES Effectifs (milliards).	LOYERS ET CHARGES Fictifs (milliards). (1)	LOYERS ET CHARGES Totaux (milliards).	ENTRETIEN par les occupants (milliards). (2)	LOYERS et charges totaux. (En pourcentage des revenus bruts).	ENTRETIEN par les occupants (En pourcentage des revenus bruts).
1. Exploitants agricoles	1.492	6,0	7,0	13,0	13,5	0,87	0,90
2. Ouvriers agricoles	252	4,9	1,0	5,9	2,0	2,34	0,79
Ménages agricoles	1.744	10,9	8,0	18,9	15,5	1,08	0,89
3. Industriels et artisans	948	10,3	5,0	15,3	4,9	1,61	0,52
4. Commerçants	1.152	12,7	5,0	17,7	2,7	1,54	0,23
5. Professions libérales	381	5,9	1,0	6,9	4,7	1,81	1,23
6. Cadres supérieurs	525	7,6	2,0	9,6	5,7	1,83	1,09
7. Cadres moyens	816	13,2	3,0	16,2	6,4	1,99	0,78
8. Employés	654	12,6	3,0	15,6	10,5	2,39	1,61
9. Ouvriers	2.151	27,4	15,0	42,4	13,6	1,97	0,63
10. Domestiques	48	1,2	0,3	1,5	0	3,12	0
11. Personnel de service	83	1,5	0,7	2,2	0	2,66	0
12. Non actifs	1.022	12,6	17,0	29,6	15,9	2,90	1,56
Ménages non agricoles	7.780	104,8	52,0	157,0	64,5	2,02	0,83
Total des ménages	9.524 (3)	116	60	176 (4)	80	1,85	0,84

(1) Si les loyers, que se payent à eux-mêmes les propriétaires occupant un logement leur appartenant, sont « fictifs », les « charges » correspondantes, ici englobées, constituent par contre des dépenses réelles.

(2) Il s'agit de l'entretien qui, lorsque le logement est loué, est effectué par le locataire. Cet entretien est classé dans les dépenses de consommation.

(3) La différence entre ce total et le chiffre de 9.808 donné ci-dessus (section B: chiffres globaux pour l'ensemble de la population) correspond à la « population à part » (soldats du contingent, personnes vivant à demeure dans les asiles et hospices, détenus, membres des communautés religieuses) et aux « non-résidants » (touristes étrangers et d'outre-mer, travailleurs frontaliers et saisonniers) (p. 317).

(4) La différence entre ce total et le chiffre de 179 donné ci-dessus correspond à des « avantages en nature versés par l'Etat et les collectivités locales » (logements de fonction) (p. 326).

Ces chiffres, qui ne comportent pas de distinctions par tranches de revenus, ne permettent pas de tirer des conclusions aussi précises que ceux de MM. Lydall et Dawson. Ils permettent néanmoins, puisqu'on connaît par ailleurs le revenu moyen des ménages de chaque catégorie, et même le revenu moyen par unité de consommation (1) dans chaque catégorie (page 92), de constater que, mis à part le cas bien spécial des ménages agricoles, en France comme au Royaume-Uni le pourcentage consacré au loyer est, en gros, d'autant plus élevé que le revenu est plus faible. Si on compare en effet les classements des douze catégories socio-professionnelles par revenus croissants et par pourcentages consacrés au loyer décroissants, on obtient :

REVENUS PAR MÉNAGE (Milliers de francs.)		REVENUS PAR UNITÉS DE CONSOMMATION (1) (Milliers de francs.)		POURCENTAGE DES REVENUS consacrés aux loyer et charges.	
Domestiques	276	Personnel de service	184	Domestiques	3,12
Personnel de service	350	Domestiques	203	Non actifs	2,90
Non actifs	369	Non actifs	234	Personnel de service	2,66
Ouvriers	579	Ouvriers	243	Employés	2,39
Employés	695	Employés	313	Cadres moyens	1,99
Cadres moyens	894	Cadres moyens	372	Ouvriers	1,97
Commerçants	1.200	Industriels et artisans	495	Cadres supérieurs	1,83
Industriels et artisans	1.230	Commerçants	511	Professions libérales	1,81
Cadres supérieurs	1.669	Cadres supérieurs	638	Industriels et artisans	1,61
Professions libérales	2.005	Professions libérales	825	Commerçants	1,54

(1) Le chef de ménage représente une unité de consommation; chaque autre adulte du ménage, 0,7 unité de consommation; chaque enfant de moins de 16 ans, 0,5 unité de consommation (page 13).

On voit que la loi susdite est vérifiée pour les trois grands groupes de revenus :

— bas revenus (personnel de service, domestiques, non actifs) ;
— revenus moyens (ouvriers, employés, cadres moyens) ;
— hauts revenus (industriels et artisans, commerçants, cadres supérieurs, professions libérales).

Mais on voit aussi que, respectivement :

— employés et cadres moyens ;
— cadres supérieurs et professions libérales se trouvent dans le classement par loyers à des rangs supérieurs à ceux auxquels conduiraient normalement leurs revenus : c'est que ces catégories attachent plus d'importance à leur logement que les autres.

Pour effectuer une comparaison directe avec le dernier tableau tiré de l'étude de MM. Lydall et Dawson on peut regrouper les 12 catégories socio-professionnelles françaises dans le cadre des 3 catégories distinguées par les économistes britanniques :

— travailleurs intellectuels et employés ;
— travailleurs manuels ;
— retraités et non actifs.

Une difficulté se présente pour les catégories 3 (industriels et artisans) et 7 (cadres moyens) qui comportent à la fois des travailleurs intellectuels et manuels. Nous les avons classés par moitié dans chacune des catégories correspondantes.

France, ensemble des ménages 1951.

CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES	REVENUS bruts (milliards).	LOYERS ET CHARGES Effectifs (milliards).	LOYERS ET CHARGES Fictifs (milliards).	LOYERS ET CHARGES Totaux (milliards).	ENTRETIEN par les occupants (milliards).	LOYERS et charges totaux. (En pourcentage des revenus bruts).	ENTRETIEN par les occupants (En pourcentage des revenus bruts).
Travailleurs intellectuels et employés (catégories 3, 4, 5, 6, 7, 8).....	3.594	50,6	15,0	65,6	29,3	1,83	0,82
Travailleurs manuels (catégories 1, 2, 3, 7, 9, 10, 11).....	4.908	52,7	28,0	80,7	34,7	1,64	0,71
Retraités et non actifs (catégorie 12)..	1.022	112,6	17,0	129,6	15,9	2,90	1,56
Total des ménages.....	9.521	116	60	176	80	1,85	0,84

On constate que, pour l'ensemble des ménages français en 1951 comme pour les ménages de locataires britanniques en 1951-1952, le pourcentage du revenu le plus important consacré au loyer correspond à la catégorie « Retraités et non actifs », ensuite viennent les « travailleurs intellectuels et employés », en dernier lieu les « travailleurs manuels ». En prenant comme terme de comparaison 100 pour le pourcentage payé par la première catégorie, on a :

	RETRAITÉS et non actifs.	TRAVAILLEURS intellectuels et employés.	TRAVAILLEURS manuels.
Grande-Bretagne :			
Rent+Rates ...	100	66	60
Rent	100	69	63
France :			
Loyer et charges.	100	63	57

CHAPITRE IV

La construction privée de logements locatifs, possibilités de rentabilité.

Avant 1914, en Grande-Bretagne comme dans la quasi-totalité des autres pays, dont le régime économique était le libéralisme, la construction de logements locatifs était le fait de l'initiative privée (31, 233, 3) (11, 5, 16) : des particuliers « plaçaient » leurs capitaux — ou des capitaux qu'ils avaient empruntés — dans des « immeubles de rapport » dont les loyers suffisamment élevés, d'une part, couvraient les frais (entretien, amortissement du capital, impôts, assurances, gestion) d'autre part, assuraient un revenu net rémunérant le capital : la construction de logements locatifs était « rentable ».

Elle ne pouvait pas d'ailleurs ne pas l'être, de par l'essence même du régime économique libéral : le besoin logement devant être couvert, le prix de l'usage du logement devait s'établir en conséquence pour que le rendement du placement logement — eu égard à la nature particulière de celui-ci, notamment à sa sécurité — soit en rapport avec la rémunération moyenne des capitaux sur le marché financier.

Que le logement locatif ait été rentable à l'époque ne veut nullement dire d'ailleurs que la population était bien logée, ou plutôt que les personnes de faibles revenus, notamment les ouvriers, étaient bien logés ; loin de là !

Dès le début de la « révolution industrielle » au contraire, dès la fin du 18e siècle (1) apparaît en Grande-Bretagne « le problème du logement », ou plutôt le problème du logement urbain. L'afflux massif vers les villes de la main-d'œuvre rurale, les salaires de famine qu'elle y reçoit aboutissent dès l'origine à une situation dramatique : la population ouvrière s'entasse dans des taudis insalubres (11, 3, 2).

Le système de financement du logement locatif en est-il responsable ? Les capitalistes ne cherchent pas en effet à loger convenablement la population, ils cherchent à gagner de l'argent. Mais n'est-ce pas la règle du jeu ? Ils ne sont pas des philanthropes. Ils cherchent à satisfaire la demande solvable. Or les salaires des ouvriers ne permettent à l'époque à ceux-ci que de louer des taudis. Les détenteurs de capitaux construisent donc des taudis (31, 23, 3).

Est-ce alors le système libéral lui-même qui est responsable ? et ses excès de l'époque ne se manifestent-ils pas particulièrement en matière de logement par le seul fait que le besoin logement est automatiquement sacrifié dans les budgets en déficit, sa satisfaction venant fatalement après celle des besoins plus impératifs encore que sont la nourriture et le vêtement ?

Est-ce simplement que le système économique libéral fonctionnait mal à l'époque faute d'un syndicalisme ouvrier efficace ? Et la situation ne devrait-elle pas s'améliorer lorsque, les rapports de force ayant changé, la discussion du salaire deviendra plus équilibrée entre patrons et ouvriers ?... et aussi lorsque le progrès économique aura rendu possible une élévation du niveau de vie ouvrier ?

C'est certainement ce qu'a pensé principalement le législateur britannique tout au long du XIXe siècle et jusqu'en 1914 (il est vrai que c'était un législateur aristocrate et bourgeois). Ses interventions en matière de logement se placent essentiellement à un point de vue sanitaire et tendent à limiter les excès les plus criants (« Schaftesbury Act » de 1851, « Torrens Acts » de 1868, « Cross Acts » de 1875, « Housing Act » de 1890 englobant et remaniant les trois législations précédentes). Si les autorités locales sont successivement autorisées d'abord à améliorer le niveau de salubrité des immeubles, ensuite à démolir et à remplacer les taudis (11, 4, 4 à 7) c'est néanmoins sur l'initiative privée, donc sur la rentabilité, qu'on compte pour assurer le logement de la population. Très peu de logements sont d'ailleurs en fait construits par les autorités locales avant 1914 (31, 234, 3) (11, 5, 16).

(1) C'est de 1767 que datent les perfectionnements décisifs apportés par James Watt à la machine à vapeur.

Au total cette politique a été, pour l'essentiel, couronnée de succès: les britanniques ont été logés avant 1914 pour la plupart dans des conditions satisfaisantes. Si une partie de la population ouvrière vivait encore en 1914 dans des taudis, on pouvait raisonnablement penser que le constant développement du niveau de vie mettrait fin rapidement à cette situation.

L'entre deux guerres. — La guerre de 1914-1918 est venue changer profondément les données du problème. La situation en 1919 résultait des facteurs suivants:

— blocage des loyers en 1915 par le « Increase of Rent and Mortage Act » (loi sur l'augmentation des loyers et les hypothèques);
— arrêt quasi total de la construction et de l'entretien pendant les années de guerre;
— hausse du coût de la vie et plus encore du coût de la construction: on verra plus loin que, en 1919-1920, le coût du logement traditionnel britannique (« 3 bedrooms »: à 3 chambres à coucher) avait triplé par rapport à 1914.

Quoique, dès 1920 on l'a vu, les logements nouvellement construits n'étaient plus soumis au blocage des loyers, la construction neuve n'était plus rentable:

— d'une part du fait de l'influence sur le marché de la masse des logements à bas loyers soumis au « old control »;
— d'autre part du fait de la hausse considérable du coût de la construction qui aurait amené à des « loyers de rentabilité » que les intéressés n'auraient pas été en mesure de payer: la quasi totalité de la demande en la matière n'aurait plus été « solvable ».

D'où la loi Addison de 1919 qui fit obligation aux autorités locales de construire des logements ouvriers dont les loyers seraient analogues à ceux des autres logements. La différence entre ces loyers (au niveau du « old control ») et les « loyers économiques » qui auraient correspondu à l'équilibre financier de l'opération était couverte par des subventions (170.000 logements furent ainsi construits de 1919 à 1921) (31, 235, 2).

La loi Chamberlain, qui remplaça en 1923 la loi Addison, d'une part fixa forfaitairement la subvention à 6 livres par logement pendant 20 ans, d'autre part encouragea la construction par l'initiative privée en autorisant les collectivités locales à rétrocéder la subvention (450.000 logements furent construits sous le régime de cette loi dont 360.000 par des entreprises de constructions privées).

La loi Wheatley de 1924 porta les subventions à 9 livres par logement pendant 40 ans et marqua un retour à la construction directe par les autorités locales: la presque totalité des 500.000 logements construits sous son régime le furent dans ces conditions.

Mais ce système de subventions n'était à coup sûr que temporaire dans l'esprit des dirigeants britanniques et dès que les difficultés du marché immobilier nées de la guerre se furent atténuées les subventions furent d'abord réduites (en 1927) puis supprimées en 1930 (31, 236, 2) sauf pour des actions spéciales: « slum clearance » (liquidation des taudis) (loi Greenwood en 1930) et « abatement of overcrowding » (suppression du surpeuplement) (loi Hilton Young de 1935).

Peu à peu réapparut la rentabilité du logement locatif: à la veille de la guerre, suivant les indications données à la mission au Ministry of housing, 1/3 des logements construits étaient destinés à être loués.

On remarquera toutefois que cette proportion est faible et si on considère qu'elle comporte une part importante de logements construits par les autorités locales, il n'est pas douteux que ce retour à la rentabilité n'était effectif que dans un secteur limité.

C'est que les raisons indiquées ci-dessus demeuraient toujours valables et notamment la pression sur le marché du logement de la masse d'immeubles anciens à loyers artificiellement bas.

Depuis 1945. — Il va sans dire que les difficultés rencontrées après la guerre 1914-1918 — pendant laquelle la Grande-Bretagne n'avait pas subi de destructions — se sont retrouvées, beaucoup aggravées, après la guerre de 1939-1945 et ses bombardements massifs. Il n'était absolument pas question de compter sur la rentabilité pour trouver des capitalistes disposés à construire des logements locatifs et, même s'il s'en était trouvé, les loyers de rentabilité ou « loyers économiques » auraient été alors hors de portée pour la plupart des bourses.

Il fallut donc revenir à une politique d'aide de l'Etat. Mais cette aide fut presque exclusivement accordée aux constructions réalisées par les autorités locales.

Le premier rapport Girwood sur le coût de la construction résume ainsi la politique du gouvernement travailliste (qui avait accédé au pouvoir en juillet 1945):

« La politique du gouvernement était que la priorité pour les nouveaux logements devait être donnée à ceux dont les besoins étaient les plus grands, et que l'importante tâche de construire ces logements devait être confiée aux autorités locales en tant qu'organismes les plus aptes à choisir les bénéficiaires en fonction des besoins plutôt que de la capacité de payer. Il était aussi considéré que les activités des autorités locales pouvaient plus facilement être coordonnées dans le cadre d'un programme matériel de construction que celles des constructeurs privés. » (42, 7, 31.)

Nous étudierons en détail cette aide de l'Etat au chapitre suivant: elle comportait, au bénéfice des autorités locales, à la fois des subventions et des prêts. Pour l'Angleterre et le Pays de Galles, la proportion des logements terminés par les autorités locales a été, par rapport au total, de:

83 p. 100 en 1948	82 p. 100 en 1951
83 p. 100 en 1949	80 p. 100 en 1952
81 p. 100 en 1950	73 p. 100 en 1953

Il faut souligner que ces logements construits par les autorités locales étaient destinés à l'ensemble de la population, y compris les classes aisées.

Cette politique, mise au point par le gouvernement travailliste, n'a pas été modifiée par le gouvernement conservateur lors de son arrivée au pouvoir en 1951.

Aussi la question a-t-elle été posée, lors de la conférence que la mission a eue au Ministry of housing à l'issue de ses travaux, de savoir si cette politique de construction de logements locatifs par les seules collectivités locales était considérée comme définitive ou si le gouvernement conservateur pensait que, dans un avenir plus ou moins proche, des capitalistes se trouveraient à nouveau pour investir dans la construction de logements locatifs.

La réponse des deux hauts fonctionnaires britanniques compétents fut formelle: la rentabilité du logement locatif appartenait à un passé révolu. Bien plus, la forme sous laquelle fut donnée cette réponse montrait que la question même leur paraissait extravagante.

De fait, plus de deux ans plus tard, le 26 juin 1956, l'organe travailliste « Daily Herald » écrivait: « Aujourd'hui, aucun tory, sauf ceux dont l'extrémisme frise la démence, ne suggère que le marché libre peut résoudre le problème du logement ».

Pourtant, on l'a vu ci-dessus, quatre mois après, le congrès conservateur de Llandudno (11 et 13 octobre 1956) se prononçait pour le retour à la liberté des loyers.

Mais est-ce à dire que, par là, il pensait que le marché libre devait résoudre le problème du logement ? Ce n'est pas certain. Il faut en effet distinguer entre logements existants et logements à construire. La motion de Mme Hoare, sur laquelle le congrès a pris position, « regrettait qu'une proportion substantielle du stock national de maisons habitables soit menacée de détérioration du fait de la loi sur la limitation des loyers ». C'est donc essentiellement pour assurer l'entretien que Mme Hoare proposait la libération des loyers anciens. Le ministre M. Duncan Sandys y a ajouté, il est vrai, l'autre mobile que cette libération amènerait une meilleure répartition de l'habitat existant: « ...la limitation des loyers est par elle-même la cause d'une pénurie artificielle en décourageant les propriétaires qui seraient prêts à louer et en encourageant l'insuffisante occupation des locaux ».

Mais si la liberté des loyers assurera, selon les conservateurs, l'entretien et une meilleure répartition des logements anciens, cela ne veut pas dire forcément qu'elle ramènera à la rentabilité de la construction de nouveaux logements locatifs. Etant donné, en effet, le coût élevé de la construction et l'état du marché financier, le « loyer de rentabilité » des logements neufs s'établira sans doute bien au-dessus du « loyer de rentabilité » des logements anciens, pour lesquels le coût de construction est déjà, pour une bonne part, amorti. Dès lors, ou bien les hauts loyers des logements neufs trouveront suffisamment de preneurs et les logements anciens bénéficieront — du fait de l'unité du marché du logement — d'une rente substantielle; ou bien les hauts loyers des logements neufs ne trouveront pas de « demande solvable » et la rentabilité de la construction locative ne sera pas retrouvée.

En l'état actuel de nos informations, rien ne nous permet donc de dire que la doctrine du parti conservateur est que le retour à la rentabilité du logement locatif résoudra la crise du logement.

Mais l'espoir en est exprimé pourtant:

Dès son livre blanc de novembre 1953, *Houses; the Next Step* (la prochaine étape en matière de construction de logements), le gouvernement conservateur écrivait, dans le chapitre final

« the future » (19, 17, 6) : « l'initiative privée doit jouer un rôle toujours croissant dans la construction de logements pour les besoins généraux et continuera à recevoir tout encouragement que les circonstances permettront. Toute augmentation dans la construction de logements par l'initiative privée, aussi bien pour la location que pour la vente, allègera la charge toujours croissante des subventions à la construction, lesquelles, dans l'intérêt de l'ensemble des contribuables, ne peuvent continuer indéfiniment au rythme actuel ».

En fait une évolution considérable est intervenue au cours des dernières années, augmentant considérablement la part de l'initiative privée dans la construction. Pour l'Angleterre et le pays de Galles, la suite des statistiques ci-dessus, donnant dans le total annuel des logements terminées, le pourcentage de ceux réalisées par les autorités locales est la suivante :

65 p. 100 en 1954 ; 57 p. 100 en 1955 ; 52 p. 100 en 1956.

Mais ces chiffres ne doivent pas faire illusion : les logements construits par l'initiative privée le sont pour la plupart (13 *bis*, 39, 3) (13 *bis*, 47, 1) en accession à la propriété.

Au total d'ailleurs, il n'est pas certain que le parti conservateur désire fixer aujourd'hui une doctrine rigide sur ce que doit être dans le futur le moyen de résoudre le problème du logement en général. Peut-être estime-t-il suffisant de faire face à la situation actuelle. En rendant la liberté aux loyers des logements anciens, le Gouvernement conservateur compte utiliser au mieux les capacités du stock actuel de logements locatifs privés existants. A la masse de ceux-ci s'ajoute celle, maintenant substantielle, des logements locatifs appartenant aux collectivités locales. Le Gouvernement peut penser que, au moins dans les prochaines années, les besoins nouveaux seront couverts :

— pour les personnes aisées, par l'accession à la propriété ;
— pour les personnes de faibles revenus, par les nouveaux logements locatifs construits par les autorités locales dans leur campagne de lutte contre les taudis (le programme est de remplacer 1.000.000 de « slum dwellings »).

A plus longue échéance les faits diront si la rentabilité du logement locatif peut redevenir, comme avant 1914, la solution essentielle au problème du logement. Cela dépendra d'ailleurs, en Grande-Bretagne comme dans tous les autres pays, de l'évolution de la situation économique, et aussi de la situation politique.

CHAPITRE V

L'aide de l'Etat pour la construction de logements locatifs,

Presque exclusivement accordée aux autorités locales, elle comportait à l'origine l'octroi simultané de subventions, et de prêts.

A. — Subventions

Reprenant la politique appliquée de 1919 à 1930, le « Housing (Financial and Miscellaneous Provisions) Act. 1946 » (Loi de 1946 sur la construction de logements, dispositions financières et diverses) créa des subventions annuelles dont le « taux normal » était de 22 livres sterling par logement pendant 60 ans, payées pour les trois quarts (soit 16,5 £) par l'Echiquier, pour le dernier quart (soit 5,5 £) par les finances locales (42, 7, 3).

Des taux spéciaux étaient prévus dans les cas suivants :

— logements agricoles (11, 11, 3) (31, 2 40, 5) :

Subvention de l'Echiquier	25,5 £
Subvention du County Council	1,5 £
Subvention de l'autorité locale	1,5 £
	28,5 £

— zones aux finances locales faibles (« poorly rated areas ») : mêmes chiffres que pour les logements agricoles (42, 7, 3) (11, 11, 4) ;

— zones de grande concentration urbaine où le terrain est exceptionnellement cher : un barème était appliqué (33, I, 54) fonction du coût du terrain, dont le point de départ pour un prix de terrain compris entre 1.500 et 4.000 livres sterling par acre — soit de l'ordre de 370 F à 990 F le mètre carré — était :

	SUBVENTION de l'Echiquier.	SUBVENTION des finances locales.	SUBVENTION totale.
	(En livres.)	(En livres.)	(En livres.)
Pavillons (Houses).	35,5	13	48,5
Appartements (Flats)	20,5	9,5	30

— immeubles de plus de 3 étages : subvention supplémentaire pour couvrir les frais d'ascenseur (11, 11, 5) ;
— zones minières : subvention supplémentaire pour couvrir les travaux destinés à éviter les affaissements de sols (11, 11, 5) ;
— logements construits par procédés « non traditionnels » approuvés, notamment par préfabrication (voir plus loin).

L'article 16 de la loi de 1946 autorisait le ministre à reviser les subventions et — sous réserve de l'approbation de la Chambre des Communes — à les réduire (12, 148, 2).

A partir du 28 février 1952 la subvention de base fut portée, en Angleterre et Galles, à 35 £ 12 shillings, dont les trois quarts (26 £, 14 sh.) payés par l'Echiquier et le dernier quart (8 £, 18 sh.) payé par l'autorité locale (44, 22, 0).

Cette augmentation fut relativement éphémère. Le taux de base fut ramené le 1er avril 1955 pour l'Angleterre et le Pays de Galles à 29 £ 8 sh. (22 £, 1 sh. payés par l'Echiquier et 7 £, 7 sh par la collectivité locale), puis en octobre 1955 la contribution de l'Echiquier fut réduite à 10 £ (13 *bis*, 23, 1). Bien plus, on l'a déjà indiqué ci-dessus, le gouvernement à annoncé alors son intention de supprimer toute subvention pour les logements sans affectations spéciale. Ne pourront être subventionnés que les logements construits :

— pour reloger les occupants de taudis ;
— en immeubles collectifs dans les zones de haute densité de population ;
— dans les villes nouvelles (25 £ par logement) ;
— pour loger sur le territoire d'une collectivité locale l'excédent des populations d'une collectivité voisine ;
— éventuellement, dans les villes qui, possédant un faible patrimoine de logements locatifs, ne pourraient effectuer une péréquation suffisante entre les loyers des logements anciens et des logements neufs (subvention maintenue : 25 £ par logement) (13 *bis*, 24, 1).

Cette nouvelle politique est entrée effectivement en vigueur en novembre 1956 (1).

Montant global des subventions.

Pour les subventions payées par l'Echiquier aux autorités locales pour la construction de maisons permanentes (8,62) :

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Millions de £.....	19	20	23	25	27	30	36	43	50	56

A ces subventions s'ajoutent celles payées par les finances locales, mais les statistiques n'en donnent pas la ventilation entre la construction et l'habitat existant. Les chiffres globaux, afférents à ces deux objets, sont les suivants (8, 62) :

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Millions de £.....	9	12	14	14	13	15	18	19	20	21

(1) *Statistiques et études financières*, décembre 1957, p. 1383.

B. — Prêts

Jusqu'en 1945 (31, 236, 3) — et particulièrement pendant l'entre-deux guerres — les collectivités locales — dont le crédit est excellent — empruntaient directement sur le marché financier pour se procurer les sommes nécessaires à leurs constructions de logements.

Les municipalités des grandes villes émettaient des obligations (à long terme, cotées au Stock Exchange, et à moyen terme [cinq ans au moins] : « Corporation Bonds ») ou empruntaient sur hypothèques aux banques et aux compagnies d'assurances.

Les collectivités locales moins importantes avaient en outre la possibilité d'emprunter au « Public Works Loan Board » (comité des prêts pour travaux publics) au même taux d'intérêt que celui des emprunts d'Etat.

Le Public Works Loan Board (33, 111, 3, 3) créé en 1817, profondément remanié en 1875, joue, en principe, un double rôle : crédit foncier et crédit aux collectivités locales. En fait, il se consacre pour la plus grande part à ce dernier rôle. Composé de 18 membres choisis tous les 5 ans parmi les banquiers et les commerçants, il dispose — dans la limite d'un plafond fixé chaque année par la loi — de sommes provenant du « Local Loan Fund » (Fonds des emprunts locaux), lui-même alimenté avant 1945 par émission d'obligations (« Local Loan Stocks ») et par la moitié du produits des certificats nationaux d'épargne (« National Savings Certificates » : valeurs d'Etat destinées aux petits épargnants (33, 111, 14, 4).). Les prêts consentis aux collectivités sont assortis de privilèges sur leurs recettes fiscales ou d'hypothèques sur leur domaine immobilier.

Le « Local Authorities Loan Act » de 1945 avait profondément modifié le système antérieur en obligeant, à quelques rares exceptions près, toutes les collectivités locales à contracter leurs emprunts auprès du Public Works Loan Board (art. 1 de la loi). Celui-ci était dorénavant alimenté directement par des avances du Trésor, c'est-à-dire par l'impôt (33, 1, 13, 1) — (33, 1, 54, 1).

Le taux des prêts a beaucoup varié depuis 1945 comme le montre le tableau suivant (1). Il a d'ailleurs dans l'ensemble suivi celui des emprunts à long terme sur le marché financier (13 *bis*, 23, 1).

DATE des changements de taux.	DURÉE DU PRÊT				
	Jusqu'à 5 ans.	De 5 à 10 ans.	De 10 à 15 ans.	De 15 à 30 ans.	Plus de 30 ans.
	p. 100.	p. 100.	p. 100.	p. 100.	p. 100.
1er août 1945.....	2	2 1/2	2 3/4	3	3 1/8
1er juin 1946.....	1 1/2	2		2 1/2	
3 janvier 1948.....	2	2 1/2		3	
10 novembre 1951....	2	3		3 3/4	
9 février 1952.....	2 3/4	3 3/4		4 1/4	
20 octobre 1953.....	2 5/8	3 1/2		4	
4 juin 1954.....	2 1/4	3 1/4		3 3/4	
1er mars 1955.....	3 1/8	3 3/4		4	
9 juillet 1955.....	3 3/4	4 1/4		4 1/4	
13 août 1955.....	4 1/8	4 1/2		4 1/2	
7 septembre 1955.....	4 1/2	5		5	
Janvier 1956	»	»		5 1/4	

(1) En France, les prêts de la caisse des dépôts aux organismes d'H. L. M. contruisant en vue de la location simple, sont, depuis l'arrêté du 8 février 1954, accordés pour quarante-cinq ans, à 1 p. 100. Ils étaient auparavant accordés pour soixante-cinq ans, à 2 p. 100. Mais il faut observer que les organismes d'H. L. M. ne bénéficient pas de subventions comme les Local Authorities britanniques.

Dans l'immédiat après-guerre, le Public Works Loan Board prêtait aux collectivités locales à un taux légèrement inférieur à celui auquel l'Etat empruntait sur le marché financier. Mais cette différence a disparu le 10 novembre 1951.

On voit que le taux n'a cessé d'augmenter (sauf une légère baisse en 1953 et 1954) au cours des neuf années 1946-1955 ; et qu'il a crû considérablement au cours de l'année 1955, qui a vu quatre modifications successives.

Les emprunts contractés par les autorités locales étaient généralement à long terme. En principe :

20 ans pour la voirie ;
30 ans pour les égouts ;
60 ans pour la construction de logements ;
80 ans pour l'achat de terrains,

mais la collectivité pouvait aussi amortir sa dette en 60 ans pour des opérations d'ensemble comportant des éléments de ces quatre catégories d'opérations. Cette durée coïncidait avec celle pendant laquelle étaient octroyées les subventions annuelles.

Les emprunts devaient être remboursés par des annuités (intérêts et amortissement) égales. Leurs montants étaient intégralement versés dès le début des travaux, ce qui évitait la nécessité d'un crédit intérimaire spécial pendant la construction (comme celui du sous-comptoir des entrepreneurs en France).

La demande de prêts était soumise à l'autorisation préalable du Ministry of housing and local government, lequel ne la délivrait que s'il approuvait le coût et la qualité des constructions projetées.

Du 1er août 1945 au 31 mai 1952, le P. W. L. B. avait prêté aux collectivités locales 1.645 millions de livres.

L'obligation, formulée par l'article 1er du Local Authorities Loan Act, 1945, d'emprunter exclusivement au P. W. L. B. comportait, on l'a dit plus haut, des exceptions. Mais peu à peu les emprunts contractés hors du P. W. L. B. se développèrent à tel point qu'on peut dire que l'article 1er était devenu lettre morte ainsi que le montre le tableau suivant :

ANNEE FISCALE	TOTAL des emprunts des collectivités locales.	EMPRUNTS AU P. W. L. B.	
	Millions de livres.	Millions de livres.	Pourcentage du total.
1951-1952	398	338	85
1952-1953	474	366	77
1953-1954	495	273	55
1954-1955	500 (estim.)	340	68

Les emprunts contractés directement sur le marché financier l'étaient par les autorités locales les plus importantes. Ils étaient normalement à plus court terme que ceux du P.W.L.B., par exemple à 20 ans.

Mais le pourcentage des emprunts des collectivités locales au P.W.L.B., qui était donc descendu de 85 p. 100 en 1951-52 à 55 p. 100 en 1953-54 est remonté à 68 p. 100 en 1954-55. Ce renversement de la tendance est dû à l'influence de la hausse du taux de l'intérêt sur le marché financier britannique qui a commencé à la fin de 1954 : malgré les relèvements successifs du taux des prêts du P.W.L.B., ceux-ci étaient redevenus les plus attrayants pour les collectivités locales. Ce développement des dépenses du P.W.L.B. alimentées, on l'a vu, par l'impôt, était contraire à la politique financière du Gouvernement conservateur. Aussi, le 26 octobre 1955, le Chancelier de l'Echiquier annonça-t-il au Parlement qu'il avait décidé d'y mettre un terme, et cela par deux moyens :

1° Les autorités locales ne peuvent depuis lors avoir recours aux prêts du P.W.L.B. que si elles n'ont pu trouver elles-

mêmes le financement sur le marché financier ou le marché hypothécaire;

2° En cas de prêt du P.W.L.B. son taux est équivalent à celui qu'obtiennent sur le marché les autorités locales qui ont le meilleur crédit.

Cette décision, concomitante avec celle d'arrêter les subventions aux collectivités locales pour les besoins généraux, marque un véritable tournant dans la politique du logement britannique d'après guerre: octobre 1955 a vu l'abandon de la politique travailliste de 1945.

CHAPITRE VI

L'accession à la propriété.

A. — Les « building societies »

I. — *Historique* (1).

1. Les origines. — Le « crédit différé » en groupe fermé et temporaire: « terminating ».

a) Principe du « crédit différé ».

Supposons que 10 personnes soient désireuses de construire chacune une maison de 2 millions et puissent, dans ce but, épargner chacune 200.000 F par an.

Si elles agissent isolément et qu'elles ne peuvent ou ne veulent emprunter, chacune d'elles ne pourra construire qu'après avoir réuni 2 millions. Le temps nécessaire pour constituer cette somme dépendra du taux d'intérêt servi par l'organisme chez lequel elles « placeront » chaque année leurs 200.000 F d'épargne.

Supposons que ce taux d'intérêt soit de 6,3 p. 100 (taux choisi à dessein pour simplifier l'exposé). Par le jeu des intérêts composés l'avoir de chaque personne atteindra 2 millions lorsqu'un 8e versement de 200.000 F sera effectué, 7 ans après le premier.

Chacune des personnes devra donc attendre 7 ans pour construire.

Si au contraire elles agissent conjointement, elles peuvent construire chaque année, en réunissant leurs 10 épargnes de 200.000 F, une maison de 2 millions pour l'une d'entre elles. Une des personnes sera servie immédiatement, avec les 10 premiers versements, une seconde sera servie l'année suivante, et ainsi de suite, la 10e personne étant servie lorsque les dixièmes versements seront effectués, 9 ans après les premiers. Les délais d'attente pour construire s'échelonneront entre 0 et 9 années, soit en moyenne 4,5 ans, moitié du délai séparant le premier du dernier versement. Le délai d'attente moyen sera réduit de 2,5 ans par rapport à la première méthode.

Mais, en contrepartie, il faut le souligner, chacun des 10 participants aura dû verser, non pas 8 fois 200.000 F, soit 1.600.000 francs, mais 10 fois la même annuité, soit 2 millions de francs.

Ces 400.000 F de différence représentent en réalité la contrepartie de l'usage des logements par les bénéficiaires successifs du système collectif avant la date de jouissance commune qui aurait correspondu à la méthode individualiste: c'est en somme, en moyenne, le loyer d'une maison pendant les 2,5 ans de jouissance gagnés, soit un loyer de 160.000 F par an (8 p. 100 du coût de la maison).

La comparaison entre les deux systèmes serait différente si le taux de l'intérêt servi était différent. Supposons par exemple qu'il ne soit que de 2,6 p. 100 (taux également choisi à dessein pour simplifier l'exposé). A ce taux, c'est 8 ans qu'il faudrait à chaque personne, agissant individuellement pour constituer, à partir d'un premier versement de 200.000 F, les 2 millions nécessaires pour construire. C'est alors une réduction moyenne de 3,5 ans du délai d'attente qu'apporte la méthode collective. Et cette réduction, supérieure à la précédente, est obtenue par une augmentation moindre des versements par tête: ils sont toujours de 2 millions de francs dans la méthode collective, ils deviennent de 1.800.000 F dans la méthode individualiste, soit une différence de 200.000 F correspondant, pour 3,5 années de jouissance de plus du logement, à un « loyer » de 57.143 F par an (2,86 p. 100 du coût de la maison).

On voit que l'opération collective est d'autant plus avantageuse:

— que le taux d'intérêt sur le marché financier est bas;

— que les loyers sur le marché du logement sont élevés: car la jouissance en moyenne plus rapide du logement constitue une économie d'autant plus importante sur le loyer à payer dans le logement occupé en attendant d'accéder à la propriété.

Observons que les participants de l'opération collective sont, sauf le premier servi, qui est d'emblée emprunteur des 9 autres, et le dernier servi, qui est jusqu'à la fin de l'opération prêteur aux 9 autres, successivement prêteurs puis emprunteurs par rapport aux autres participants. Les participants se font donc, sauf un, mutuellement crédit; c'est pourquoi l'opération est également souvent appelée « crédit mutuel » (encore qu'il existe, on le sait, bien d'autres formes de crédit mutuel). Mais ce crédit est « différé » jusqu'à ce que le tour de chacun arrive

b) Les premières « Building Societies » anglaises.

C'est en 1781, à Birmingham que vit le jour la première « building society ». Les adhérents versèrent dès la première réunion, et ensuite chaque mois, une demi-guinée (10,5 shillings). Avec cet argent fut d'abord acheté un terrain, puis furent construites des maisons, successivement attribuées aux adhérents. Lorsque chacun fut logé, la société fut dissoute.

La révolution industrielle et la crise aiguë du logement urbain qui s'ensuivit amena un essor considérable de Building Societies analogues.

L'esprit d'entraide et de confiance mutuelle qu'elles supposent dans la forme initiale que nous venons de décrire, l'absence de calcul d'intérêts — puisque les sommes recueillies sont investies aussitôt que rassemblées — bien faite pour séduire ceux qui voyaient alors, à la suite de certains canonistes, dans tout intérêt un abus et une usure, donnèrent à ces permières sociétés, recrutées essentiellement parmi les ouvriers, fonctionnant surtout avec des versements modiques, un caractère humanitaire et social très marqué. Elles étaient souvent gérées, bénévolement, par le pasteur local.

Cette origine, le fait que la plupart des opérations furent menées à bonne fin, peut-être le manque de technicité financière des dirigeants initiaux, qui leur fit éviter les écueils des combinaisons plus audacieuses, contribuèrent à créer dans le public une grande confiance à l'égard des « Building Societies », confiance qui fut à la base même de leur considérable essor ultérieur.

En 1850 2.000 sociétés étaient enregistrées, en vertu de la loi du 14 juillet 1836 qui leur avait imposé cette obligation.

2. Deuxième phase. — Le « crédit différé » en groupe ouvert (et de durée non limitée), sans appel à des concours financiers extérieurs.

On s'aperçut vite qu'il n'était pas indiqué de dissoudre une société dès qu'elle avait mené à bonne fin l'opération pour laquelle elle avait été créée. Puisqu'elle avait réussi, et ainsi acquis un bon renom, pourquoi ne pas lancer une seconde opération avec les mêmes dirigeants? puis une autre? Les sociétés devinrent ainsi, peu à peu, permanentes; elles firent des opérations successives, puis se chevauchant les unes les autres. De là à réunir toutes les opérations en une seule, continue, il n'y avait qu'un pas, qui fut franchi. Au groupe fermé et « terminating » initial, succéda ainsi, à partir de 1846, le groupe « ouvert » et « permanent ».

Dans celui-ci, chacun peut, à tout moment, sans être obligé de lier son sort à d'autres personnellement désignés, souscrire avec la société un contrat aux termes duquel un prêt, d'un montant de son choix, lui sera attribué lorsque le total de ses versements atteindra la moitié du montant de ce prêt: comme dans le cas du groupe fermé, il y a réduction moyenne de moitié du délai d'attente (d'une personne qui ne placerait pas son épargne) mais, au lieu qu'il y ait des favorisés et des défavorisés, tous sont alignés sur la moyenne. On comprend comment fonctionne le système: les versements des nouveaux participants servent à financer les prêts des participants antérieurs quand leur tour est venu de devenir emprunteurs. Ces

(1) Voir notamment le rapport présenté au nom du Conseil économique, le 27 octobre 1949, par M. Lutfalla sur les entreprises de crédit différé. (*J. O.*, Avis et Rapports du Conseil économique, 28 octobre 1949.)

nouveaux participants eux-mêmes verront leurs prêts financés, lorsque leur tour sera venu, par des participants ultérieurement recrutés.

Bien sûr tout repose sur un recrutement continu, à rythme constant. Mais ce recrutement n'a pas de raison de ne pas être tel: si le système est sain et avantageux, il y aura toujours des amateurs pour vouloir en bénéficier.

En somme le système fonctionne à la manière d'un régime de retraites par répartition, où chaque année les cotisations perçues sur les participants en activité servent à payer les retraites des participants ayant cessé leur activité, les retraites de ceux actuellement en activité devant être payées par les générations futures.

Il y a, certes, un risque, c'est que le recrutement s'arrête. Mais ce ne serait pas là une catastrophe. On verrait le « délai d'attente » du prêt augmenter de plus en plus jusqu'à atteindre, pour les derniers adhérents, la durée même de leurs versements. Ils rentreraient dans leurs fonds mais ils auraient été en permanence prêteurs, jamais emprunteurs. L'opération serait « blanche » pour eux si, de toute façon, ils avaient thésaurisé leur épargne sans la faire fructifier. Mais le cas est rare. En fait les derniers adhérents auraient perdu les intérêts — et les intérêts des intérêts... — de leurs épargnes. Leur perte serait d'autant plus grande que le placement sur le marché financier (au lieu de la souscription à la Building Society expirante) aurait été plus avantageux.

Mais ce risque, les souscripteurs l'acceptent, ou du moins doivent l'accepter. Il doit leur être loyalement expliqué.

Il était relativement faible d'ailleurs en Angleterre au XIXe siècle, étant donné précisément le climat de confiance dans lequel, nous l'avons déjà dit, se sont prudemment et lentement développées les « Building Societies ».

Observons toutefois qu'à partir du moment où le groupe devient « ouvert », le délai d'attente devient en réalité indéterminé. Il l'était déjà, bien sûr, dans le groupe fermé si le tirage au sort n'était pas fait une fois pour toutes à l'origine du groupe: si chaque année le destin choisissait l'heureux bénéficiaire, chaque adhérent, jusqu'à ce que son tour soit venu, ne savait pas s'il viendrait vite ou lentement mais en moyenne, il y avait certitude au départ: le délai d'attente moyen serait de la moitié de la période de versements. Avec le groupe ouvert, plus de certitude puisque ce délai moyen — identique en principe pour ceux qui ont souscrit simultanément — dépend du recrutement.

Si, sans aller jusqu'à l'arrêt envisagé ci-dessus, il y a simplement ralentissement du recrutement, ce qui peut être dû à des circonstances politiques ou économiques momentanées, le délai d'attente augmentera.

Mais *quid* si le recrutement est non seulement constant, mais croissant, ce qui, au cours du XIXe siècle, au Royaume-Uni, a été souvent le cas, tant du fait de l'essor continu des Building Societies que de l'augmentation de la population (qui a plus que doublé de 1800 à 1900) ? Les dirigeants de la société doivent-ils distribuer aussitôt en prêts les versements croissants reçus ? Ils y sont naturellement conduits par les principes même du « crédit différé »: il ne faut pas laisser « dormir » l'argent disponible puisqu'il ne porte pas intérêt. Puisque, plus tôt qu'on ne le prévoyait, certains peuvent déjà construire leur maison, qu'ils le fassent bien vite. Dès lors le délai d'attente décroît. Bien entendu, un effet de « boule de neige » intervient car cette diminution du délai rend la combinaison plus attrayante et accélère donc encore le recrutement, ce qui diminue, à nouveau, le délai.

Mais naturellement le recrutement ne peut croître indéfiniment; il arrivera bien un moment où, dans la zone où opère la Buildding Society, il y aura saturation de la demande solvable: le recrutement cessera d'augmenter. D'un seul coup, et pour les mêmes raisons, la tendance se retournera: l'augmentation du délai d'attente détournera les nouveaux adhérents. Si le recrutement s'arrête, ce n'est pas au bout de leurs versements que certains adhérents récupéreront leur mise, mais bien après. L'opération se sera avérée désastreuse pour eux.

Ainsi l'intéressante souplesse du groupe « ouvert » trouve sa contrepartie dans des risques plus grands courus par l'épargnant. Des dirigeants insouciants ou peu scrupuleux peuvent, surtout dans un climat de vive concurrence, susciter par une campagne de publicité un accroissement de leur recrutement, d'où découlera une diminution de leur délai d'attente, laquelle drainera vers leur société la clientèle des autres sociétés. La disparition de ces dernières n'empêchera pas que le succès de la première ne soit qu'un feu de paille dont les conséquences porteront atteinte au crédit des « Building Societies » en général.

Pour lutter contre ce danger fut constituée une « Building Societies Association », organisme professionnel qui alerta une « commission royale des sociétés de secours mutuel ». Cette commission établit en 1872 un avant-projet d'où sortit la loi fondamentale du 30 juillet 1875.

Mais déjà on était passé à la troisième et dernière phase du développement de crédit différé.

3. Troisième phase. — Le « crédit différé » en groupe ouvert avec appel à des concours financiers extérieurs.

Si intéressant que soit le système du crédit différé lorsqu'il fonctionne bien (réduction de moitié — ou d'un peu plus de la moitié, dans le cas d'une croissance raisonnable et continue — du délai d'attente, par rapport à celui qui correspondrait à l'épargnant isolé thésaurisateur), ce système demeurait handicapé par l'existence même de ce délai et par son caractère indéterminé. Celui qui veut se loger, veut disposer de sa maison aussitôt et, s'il ne le peut, il veut au moins savoir avec certitude quand il en disposera.

Aussi les « Building Societies » se sont-elles ingéniées à rechercher les moyens de diminuer le délai d'attente. Il est un moyen malsain, nous venons de le voir, c'est d'escompter un accroissement indéfini du recrutement. Mais il en est un autre, c'est de faire appel à des concours financiers extérieurs au circuit.

On peut voir une amorce de cette technique dans le procédé suivant, qu'utilisaient déjà depuis un certain temps les « groupes fermés ».

Il avait paru assez vite relativement injuste que les premiers servis bénéficient d'un délai d'attente très court par le seul fait que le sort les avait favorisés.

Une formule fut utilisée suivant laquelle on vendait des droits de priorité, les primes payées en contrepartie diminuant d'autant les cotisations à verser par tous, ou réduisant le délai moyen. (C'était en quelque sorte faire payer aux premiers servis le « loyer » dont nous avons parlé ci-dessus, correspondant à l'usage de leur maison avant que le cycle soit terminé) :

Mais ce n'était là qu'un palliatif et, pour réduire de façon substantielle le délai d'attente, on fit appel à des capitaux extérieurs aux participants.

Une des raisons pour lesquelles les ouvriers s'étaient groupés pour construire au début du dix-neuvième siècle était qu'ils ne pouvaient guère emprunter faute de garanties à fournir. La confiance peu à peu accordée par le public aux « Building Societies » leur donna du crédit qu'elles purent utiliser pour emprunter. Leurs prêteurs étaient d'ailleurs recrutés dans le même milieu que leurs sociétaires: c'étaient pour la plupart de petits salariés. Ainsi, progressivement, les « Building Societies » jouèrent le rôle de caisses d'épargne.

Elles allèrent ultérieurement plus loin: ne se bornant pas à recevoir des dépôts à vue, elles émirent des actions, actions à caractéristiques spéciales d'ailleurs, adaptées à leur clientèle de petits épargnants. Bientôt l'importance des actions devait l'emporter sur celle des dépôts.

Dès lors toute la technique des Building Societies en fut transformée. Aux avantages du « crédit différé » elles additionnaient maintenant ceux du crédit classique. En premier lieu, les concours financiers extérieurs pouvaient servir de volant régulateur compensant les irrégularités de recrutement de la caisse ouverte. Il devenait possible, même en caisse ouverte, de fixer un délai d'attente déterminé.

En second lieu il devenait aussi possible, avec l'argent prêté par les épargnants extérieurs, de prêter aux sociétaires le prix de leur maison avant même que leur tour soit normalement venu dans le cadre du système « crédit différé ». Le délai d'attente résultant — le seul qui intéresse le futur constructeur — put ainsi décroître de plus en plus, et cela de façon saine si la « Building Society » avait une gestion prudente. Il arriva même que le délai d'attente devint nul: le système avait atteint sa perfection.

Mais il faut bien voir que ces nouveaux avantages doivent, naturellement, se payer: il faut rémunérer les capitaux empruntés à l'extérieur. Dès lors le sociétaire qui touche son prêt doit non seulement continuer ses versements mais aussi payer un « loyer de l'argent », lequel, indique le rapport de 1949 de M. Lulfalla, au nom du Conseil économique, a atteint jus-

qu'à 7, 8 et même 9 p. 100, et était en 1939 de 4 1/2 p. 100. Il a été indiqué à la mission qu'il était à nouveau à ce taux en 1954. Mais il a largement monté depuis et atteint 6 p. 100 depuis la fin de 1956 (1).

En sens inverse la part de mutualité dans les « Building Societies » semble s'être de plus en plus atténuée jusqu'à être devenue presque symbolique. C'est ainsi que le même rapport indique que, pour devenir membre de l'importante « Abbey Road Building Society » il suffit à l'intéressé de souscrire, au moment même où il reçoit son prêt, une part de 25 livres sterling (environ 25.000 francs) libérable en 12 ans et 5 mois par 125 mensualités de 4 shillings (environ 200 francs).

La question peut être posée alors de savoir ce qu'est devenu en réalité le système et si, dans le résultat finalement obtenu, il n'entre pas une part beaucoup plus grande de crédit tout à fait classique que de « crédit différé ». Certains pensent que les Building Societies sont maintenant, purement et simplement, des banques spécialisées dans le domaine immobilier et qui, si elles ont un seul objet, utilisent en fait de multiples possibilités de la technique bancaire.

Nous disons « banques » car, au cours de la première moitié du XIXe siècle, les sociétés avaient presque cessé d'acheter des terrains et de construire elles-mêmes pour ne plus se consacrer qu'exclusivement aux questions financières.

Ainsi, au terme de la description de cette lente évolution historique, on pourrait être tenté de conclure que les « Building Societies » anglaises actuelles ne sont plus tellement des entreprises de « crédit différé » mais des organes de financement du logement *sui generis*, participant à la fois des mutuelles et des coopératives de crédit, des caisses d'épargne et des organismes de crédit foncier.

Signalons toutefois qu'on a assisté assez curieusement entre les deux guerres à un retour à la solidarité entre certains sociétaires, nommément désignés et se connaissant entre eux (34, 16, 6). Les Building Societies ne prêtaient normalement à l'époque que 75 à 80 p. 100 de la valeur de la maison, pour une durée de vingt ans au plus. Une formule a été mise au point suivant laquelle certains sociétaires se groupaient en un « builder's pool » dont la garantie collective permettait d'obtenir des prêts allant jusqu'à 95 p. 100 et pour une durée supérieure à vingt ans. Les membres des builder's pool constituaient, auprès de la Building Society, un dépôt de garantie collectif d'un montant égal au tiers du supplément de prêt. Cette formule a surtout été utilisée dans le cadre de grands lotissements nouveaux.

La légalité de ce système par rapport aux prescriptions de la législation de 1874 — qui avait été complétée en 1894 — ayant été mise en doute, elle fut confirmée par une loi de 1939, laquelle précisait que les prêts normaux ne dépasseraient pas 75 p. 100 et les prêts supplémentaires 20 p. 100, la durée d'amortissement pouvant aller jusqu'à vingt-trois ans au maximum.

II. — *Contrôle.*

Le régime actuel de contrôle des Building Societies anglaises résulte de la loi du 30 juillet 1874 complétée par des lois de 1894 et 1939.

Le « Chief Registrar of Friendly Societies », chargé de la surveillance des sociétés mutuelles, a notamment dans sa compétence les Building Societies.

1° Il les enregistre à leur création après examen de leurs statuts ;

2° Il reçoit d'elles un rapport annuel qui constitue un bilan complet de leurs capitaux (et qui peut être communiqué à tous les sociétaires) ;

3° En cas de difficultés il peut notamment :

— charger un expert-comptable ou un actuaire d'inspecter les livres ;

— charger un inspecteur d'examiner les affaires de la société ;

— demander la convocation d'une assemblée extraordinaire ;

— moyennant l'accord des services du Trésor, interdire à la société de faire appel à l'épargne publique.

En 1956, le Chief Registrar a ordonné 11 enquêtes (2) (sur environ 780 sociétés existantes).

(1) *The Economist*, 11 mai 1957, p. 514; 26 octobre 1957, p. 392.

(2) *The Economist*, 20 juin 1957, p. 1184.

III. — *Fonctionnement actuel* (33/III, 16).

1. Appel à l'épargne.

a) Actions (« Shares »). — Elles sont de deux sortes :

— les « paid up shares », actions ordinaires, sont achetées en un seul versement. Leur montant est au maximum de 5.000 £ (environ 5 millions de francs) ;

— les « subscription shares », destinées aux petits épargnants, permettent de placer progressivement (généralement chaque mois) de petites sommes jusqu'à ce qu'un certain plafond soit atteint.

Les fonds investis dans ces actions ne peuvent être retirés qu'après un préavis, qui est au minimum d'un mois.

b) Dépôts à vue. — Ils sont acceptés jusqu'à concurrence de 5.000 £ (environ 5 millions de francs) par personne. L'intérêt alloué est de 0,5 p. 100 inférieur à celui que rapportent les actions.

Depuis la fin de la dernière guerre le nombre des actionnaires ne cesse de croître tandis que celui des déposants ne cesse de décroître lentement (7, 111). Les montants des actions et des dépôts suivent, compte tenu de la dépréciation de la monnaie, la même évolution : le montant des dépôts représentait en 1938 22 p. 100 du total actions et dépôts; il était tombé en 1956 à 9 p. 100.

2. Prêts.

Entre les deux guerres ils étaient accordés, en principe, jusqu'à 20 ans maximum, généralement pour 75 p. 100 de la valeur de la maison à construire, pour 90 p. 100 si l'emprunteur pouvait offrir une garantie autre que l'hypothèque sur sa future maison (31, 234, 1) (on a vu ci-dessus qu'en cas de builder's pool on pouvait toutefois emprunter jusqu'à 95 p. 100 à 23 ans). Le taux d'intérêt a été de 5,5 p. 100 de 1919 à 1929 sauf pendant la crise de 1920-1924 où il a été momentanément plus élevé, atteignant un maximum de 7 p. 100 fin 1920. Pendant la grande crise de 1930-1935 il s'est d'abord élevé à 6 p. 100 puis a décru progressivement jusqu'à 4.5 p. 100 fin 1935, niveau auquel il est resté stable jusqu'à 1939 (34, 51).

Depuis la deuxième guerre mondiale les prêts sont de plus en plus accordés sur hypothèques portant sur des exploitations agricoles et des locaux commerciaux (33/111, 16, 5).

Le montant moyen des prêts consentis en 1951 a été de 730 livres. Rapporté au prix à l'époque de la « 3 bed-rooms » traditionnelle, qui, construction seule, était de 1.450 livres, il ne représenterait que 50 p. 100, mais la plupart des prêts étaient alors destinés non à construire mais à acheter un logement ancien, de valeur moindre (31, 85, 1). Lorsque la mission se trouvait sur place il lui a été indiqué que toute personne était certaine de pouvoir emprunter 80 p. 100 du coût pour construire et avait une très bonne chance de pouvoir emprunter davantage. Cela est dû pour une part à l'aide des pouvoirs publics à l'accession à la propriété que nous étudierons au chapitre suivant.

Le taux des prêts a été de 4 p. 100 en 1952 (1), 4,5 p. 100 en 1954 et a atteint 6 p. 100 fin 1956 (2). Il n'a pas changé depuis, la « Building Societies Association » ayant notamment décidé en octobre 1957 de le maintenir à ce niveau malgré la hausse massive du taux de l'escompte, de 5 à 7 p. 100, intervenue en septembre (1).

Si l'emprunteur ne règle pas ses mensualités pendant seulement trois mois d'affilée, la Bulding Society peut devenir immédiatement propriétaire de son gage, toucher les loyers si la maison est louée, la vendre dans tous les cas. Si le gage ne suffit pas à la rembourser, elle peut se retourner vers tout autre partie du patrimoine de son mauvais payeur.

Mais en pratique les Building Society ne sont pas aussi sévères. Si notamment l'emprunteur est malade elles diffèrent l'amortissement et ne demandent que le payement des intérêts.

(1) *The Economist*, 26 octobre 1957, p. 332 et 333.

(2) *The Economist*, 11 mai 1957, p. 514.

IV. — *Importance des Building Societies.*

L'essor des Building Societies a été absolument considérable entre les deux guerres: le montant annuel des prêts consentis par elles a presque décuplé de 1919 à 1938 (34, 51).

Grande-Bretagne.

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
Millions de livres.....	16	25	20	23	32	41	50	52	56	59	75	89	90	82	103	125	131	140	137	137

Pour l'après-guerre, on peut dresser le tableau suivant:

Grande-Bretagne (1).

	1937	1938	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Nombre de sociétés...	977	971	874	858	847	835	819	807	796	782	777	783	773
Milliers d'actionnaires.	2.083	2.153	2.056	2.069	2.112	2.178	2.256	2.359	2.471	2.619	2 802	3.019	3.240
Milliers de déposants..	794	804	732	716	703	680	654	624	603	594	591	579	571
Milliers de comptes d'épargnants.....	2.877	2.957	2.788	2.785	2.815	2.858	2.910	2.983	3.074	3.213	3.393	3.598	3.811
Milliers d'emprunteurs.	1.392	1.479	1.336	1.358	1.381	1.443	1.508	1.579	1.654	1.754	1.879	1.981	2.042
Milliers de comptes	4.269	4.436	4.124	4.143	4.196	4.301	4.418	4.562	4.728	4.967	5.272	5.579	5.853
	(Millions de livres.)												
Capital action.....	517	548	646	702	768	856	962	1.057	1.186	1.338	1.535	1.732	1.913
Dépôts	155	156	164	180	192	202	205	208	197	203	222	216	194
Actions et dépôts..	672	704	810	882	960	1.058	1.167	1.265	1.383	1.541	1.757	1.948	2.107
Accroissement net des actions et dépôts....	»	32	»	72	78	97	111	97	119	157	216	192	158
Valeur totale des biens hypothéqués	636	687	640	733	837	954	1.060	1.158	1.263	1.396	1.573	1.752	1.882
Prêts hypothécaires accordés dans l'année	137	137	188	242	264	276	270	268	266	300	373	394	339
Remboursements des prêts reçus dans l'année	»	87	121	149	161	161	164	169	160	167	195	216	206
Accroissement annuel du total prêté.....	»	50	67	93	103	115	106	99	106	133	178	178	133
Intérêts reçus sur prêts hypothécaires	30	32	26	29	33	38	42	46	52	60	68	77	96
Intérêts payés aux actionnaires et déposants	»	24	21	22	25	29	32	35	40	48	54	60	»
Dépenses d'exploitation	3,9	4,1	5,2	6,0	6,6	7,2	7,6	8,2	8,8	9,5	10,8	12,0	13,0
	En pourcentage du total des intérêts et dividendes payés par toutes les sociétés (2).												
Intérêts payés aux actionnaires et déposants	»	3,9	3,4	3,4	4,0	4,8	5,1	5,2	5,7	6,2	6,3	6,1	»

(1) Sources: (33/III, 16) (8/27 et 29) (7, 111). Les chiffres correspondant à chaque année sont ceux au 31 décembre.

(2) « Companies », à l'exclusion des « Public corporations ».

Entre les deux guerres, les Building Societies ont permis à plus de trois millions de Britanniques d'accéder à la propriété de leur logement (11, 6, 2) dont plus de deux millions par construction (31, 234, 1) (34, 14). Ce dernier chiffre représente la moitié des logements construits durant cette période.

V. — *Comparaison avec la France.*

Chose curieuse, un système aussi florissant en Grande-Bretagne a mis un siècle et demi à franchir la Manche. C'est en 1931 seulement en effet, que vit le jour à Mulhouse la « Caisse immobilière de l'Est » (« Cimest »), première société de « crédit différé » française. Sa création avait été suscitée par l'exemple des « Bausparkassen » allemandes (« Caisses d'épargne pour la construction »).

Il est vrai que ce n'est qu'en 1831, un demi-siècle après la fondation de la première Building Society à Birmingham, que le système avait commencé à être utilisé aux Etats-Unis, en 1880 pour l'Allemagne et en 1927 seulement pour la Suisse.

Faute de législation ou de réglementation quelconque jusqu'en 1952, qui auraient notamment imposé un enregistrement des sociétés, on ne possède que des renseignements incertains sur le développement du « crédit différé » en France pendant les vingt années 1931-1951. Les sociétés auraient été quatorze au moins en 1939, trente-deux en 1948, cent-vingt-six en 1949, quatre-vingt-six ont été recensées en 1952 par l'administration.

Ces débuts du « crédit différé » dans notre pays ont été, on le sait, navrants.

L'incapacité ou l'indélicatesse de beaucoup de leurs dirigeants, les circonstances des années d'après guerre où l'intense besoin de logement en même temps que les restrictions de crédit rendaient les épargnants non logés particulièrement vulnérables à une publicité souvent mensongère, ont conduit la plupart des sociétés à travailler dans les conditions les plus évidemment inviables. Elles constituaient toutes des « groupes ouverts » et (sauf l'Union Mutuelle Immobilière de Crédit, U. M. I. C. de Roubaix-Tourcoing) ne s'étaient assuré aucun concours financier extérieur. Dès lors, sauf pour cette dernière, leurs délais d'attente ne pouvaient être que des délais « indéterminés », ce qui n'était pas un vice rédhibitoire en soi, mais aurait dû inciter à beaucoup de prudence; en tout cas à ne tabler au plus que sur un recrutement constant. Bien au contraire la plupart des sociétés ont basé leur politique sur l'hypothèse d'un recrutement croissant ce qui, dans les conditions où elles se trouvaient, ne pouvait que les conduire à la catastrophe.

On voit que leur fonctionnement était complètement différent de celui des Building Societies actuelles, des succès desquelles elles se réclamaient pourtant bruyamment.

Dès l'avant-guerre on s'était inquiété des dangers que pouvait faire courir à l'épargne le « crédit différé ». Mais la solution envisagée était brutale: suivant les conclusions du comité consultatif des actuaires siégeant au ministère du travail, le projet de loi du 11 mai 1939 tendait purement et simplement à l'interdiction.

Ce projet ayant été repris à la libération, le ministère de la reconstruction et de l'urbanisme demanda si une réglementation et un contrôle, comme au Royaume-Uni, ne seraient pas préférables. Le conseil national du crédit et le conseil national des assurances s'étant prononcés dans ce sens, un projet de loi n° 7942 fût déposé le 20 juillet 1949, préconisant, dans une première étape, l'interdiction de la création d'entreprises nouvelles (sauf dérogation accordée par le ministre des finances) en attendant que des pouvoirs d'investigation donnés à l'administration à l'égard des sociétés existantes permettent de tirer de l'expérience de leur fonctionnement — et de leurs vices — les principes d'une réglementation qui serait adoptée dans une deuxième étape. En attendant les sociétés existantes se verraient d'ores et déjà imposer des règles de fonctionnement précises.

Le lendemain du dépôt du projet de loi était déposée par les membres du groupe socialiste une proposition de loi n° 7975, tendant au contraire à l'interdiction pure et simple des entreprises de crédit différé.

C'est sur ces deux textes que le Conseil économique a été appelé, le 27 octobre 1949, à donner son avis.

Il a:

— réservé le cas des « groupes fermés », « considérant qu'une telle technique pourrait, sous certaines conditions, rendre des services »;

— distingué entre les « groupes ouverts », non pas selon qu'ils bénéficient ou non de concours financiers extérieurs, mais selon qu'ils fonctionnent avec des délais d'attente déterminés, et préconisé d'interdire les sociétés à délai d'attente indéterminé et de contrôler celles à délai d'attente déterminé.

La loi du 24 mars 1952 définit les entreprises de crédit différé par deux critères: versement préalable (un ou plusieurs) et délai d'attente. On voit que, suivant cette définition, les Building Societies actuelles ne seraient pas des entreprises de crédit différé. Il est vrai que rien n'empêche que le versement préalable soit de 1 francs et le délai d'attente de 1 jour.

La loi n'interdit pas les entreprises de crédit différé; elle les réglemente et organise leur contrôle.

Leur maintien ou leur création est subordonnée (art. 11) à l'autorisation du ministre des finances accordée « sur avis » d'une commission de 6 membres:

— le directeur du Trésor, président;
— le directeur des assurances;
— le gouverneur du Crédit foncier;
— le directeur général de la caisse des dépôts;
— le président de la commission supérieure des caisses d'épargne;
— un membre du Conseil économique.

Mais, dans l'attente de cette autorisation, qu'elles devaient demander dans les 3 mois, les entreprises existantes pouvaient continuer leurs opérations en se conformant, dans les 3 mois, aux prescriptions de la loi. Toutefois (art. 10) si les vérifications « faisaient apparaître qu'une entreprise n'était pas en mesure de remplir ses engagements dans un délai raisonnable ou qu'elle avait fait aux intéressés des promesses fallacieuses », le ministre des finances pouvait demander au tribunal de commerce de prononcer sa dissolution. Cette disposition s'appliquait à partir du 25 avril 1952.

En ce qui concerne le délai d'attente la loi stipule que tout contrat doit indiquer « le délai d'attente maximum » et « le montant maximum des versements préalables ».

Cela semble condamner les sociétés ne disposant pas de concours financiers extérieurs car on sait que ce n'est que si elle en dispose qu'une société ouverte peut garantir un « délai déterminé ».

Mais il faut observer:

— d'une part que l'expression habituellement employée « concours financiers extérieurs » vise en réalité des concours extérieurs à l'opération de crédit différé, non forcément à la société; si une société de crédit différé dispose de réserves propres, par exemple d'un capital social de base important, elle peut, moyennant une gestion prudente, garantir un « délai d'attente maximum » même en fonctionnant en caisse ouverte sans concours financiers extérieurs à elle: il lui suffira de ne pas s'engager plus loin que le point où, si le recrutement de ses adhérents s'arrêtait, ses réserves ne seraient plus suffisantes pour lui permettre de respecter ces délais d'attente maximum;

— d'autre part, et surtout, que ce qui importe ce n'est pas que la société inscrive dans les contrats des délais d'attente déterminés, c'est que sa situation financière lui permette toujours de les respecter: depuis 1943 le « Crédit Mutuel du Bâtiment » inscrivait dans ses contrats des délais d'attente déterminés; ce n'est pas cela qui a empêché le krach d'octobre 1953, c'est cela qui l'a provoqué (1).

Mais bien entendu les importants pouvoirs de contrôle donnés par la loi à l'administration devaient permettre à celle-ci d'accorder ou de refuser l'autorisation de fonctionnement, ou de demander immédiatement aux tribunaux la dissolution, notamment en fonction de la possibilité réelle de respecter les délais fixés dans les contrats.

En ce qui concerne les concours financiers extérieurs, l'article 7 de la loi renvoyait à un règlement d'administration publique la fixation des « conditions dans lesquelles les sociétés seraient autorisées à y faire appel ». Ce Règlement d'administration publique n'est paru que 3 ans après: le 2 avril 1955. Mais les sociétés ayant eu la possibilité d'après l'article 11 de la loi de continuer leurs opérations jusqu'à la décision ministérielle les concernant, il ne semble pas douteux qu'elles pouvaient jusque là continuer à bénéficier (si elles en avaient) des concours extérieurs qui leur étaient acquis avant le 24 mars 1952. La question peut être par contre discutée de savoir si elles pouvaient acquérir de nouveaux concours financiers extérieurs entre le 24 mars 1952 et la date de la décision ministérielle leur accordant ou refusant l'autorisation de poursuivre les opérations.

(1) Le Conseil économique avait, dans son rapport, attiré l'attention sur ce point. On y lit, s'agissant des entreprises sans concours financiers extérieurs: « Dans l'hypothèse du groupe à effectif variable, il est évident que les entreprises de crédit différé sont dans l'impossibilité de fixer, *a priori*, un délai statutaire d'attente à un souscripteur. Certaines d'entre elles prévoient, dans le pacte social lui-même, un délai maximum... C'est là, il faut bien en convenir, un engagement qui n'en est pas un ». (*J. O.* Avis et rapports du Conseil économique du 28 octobre 1949, page 302, 1re colonne, dernier alinéa).

Trois règlements d'administration publique, parus 9 mois après la loi, le 15 décembre 1952, ont précisé les conditions de son application. Ils ont notamment (article 17 du règlement d'administration publique 52-1326) disposé que le délai d'attente devait être « au plus égal à la moitié de la durée totale du contrat ». Mais:

D'une part le total des versements antérieurs à l'attribution du prêt peut être supérieur à celui des versements qui lui sont postérieurs car l'art. 4 du règlement d'administration publique 52-1326 autorise un versement initial allant jusqu'à 10 p. 100 du prêt sollicité ou des versements initiaux pendant 3 mois allant jusqu'à 15 p. 100 de ce prêt (en cas de délais déterminés ces pourcentages sont même portés à 20 p. 100 et 30 p. 100);

D'autre part le règlement d'administration publique 52-1237 impose aux sociétés un capital social versé minimum:

— pour les sociétés qui existaient déjà au 24 mars 1952, 3 mois après le règlement d'administration publique et pour les sociétés nouvelles, pendant leurs deux premières années, un capital social versé suffisant pour que, déduction faite des pertes, il soit supérieur à 12,5 millions plus 10 p. 100 des versements des adhérents au cours du dernier exercice;

— pour les sociétés nouvelles après leurs deux premières années: un capital social suffisant pour que, déduction faite des pertes, il soit supérieur à 25 millions plus 10 p. 100 des versements des adhérents au cours du dernier exercice.

Ainsi cette obligation d'un certain capital social versé — lequel constitue des ressources financières « extérieures » à la combinaison « crédit différé », si elles ne sont pas extérieures à la société — et cette possibilité de n'accorder le prêt que lorsque plus de 50 p. 100 de son montant a été versé, compensent d'une certaine manière l'obligation d'un délai au plus égal à la moitié de la durée du contrat, de telle sorte que, la loi et les 3 règlements d'administration publique d'application ne condamnent pas toute entreprise ouverte qui ne disposerait pas de concours financiers extérieurs à elle-même. Mais, naturellement, une telle entreprise devrait être conduite avec la plus grande prudence.

Le 3 août 1953 paraissait le rapport de la commission de la construction qui avait travaillé dans le cadre du commissariat général au plan en vue de l'élaboration du 2e plan. On y lisait (3e partie, I. B. 1°, *a*):

« ..la commission recommande...

« 1° De créer une ou plusieurs caisses de crédit mutuel différé avec la participation des grandes banques, dont le patronage est indispensable pour rendre aux épargnants confiance dans le système;

« 2° De faire fonctionner ces nouvelles caisses sur la base d'un recrutement constant et de mettre la caisse des dépôts et consignations en mesure de mobiliser, dans le cadre de ses opérations habituelles de crédit à moyen terme, tout ou partie des créances des caisses sur les adhérents ayant déjà reçu leurs prêts;...

« 4° De faire servir le crédit à moyen terme à des fins de préfinancement afin de réduire le délai d'attente... »

Ces recommandations pouvaient être mises en œuvre dans le cadre des dispositions de la loi du 24 mars 1952 et des 3 règlements d'administration publique d'application du 15 décembre 1952.

Mais un décret-loi n° 53-947 du 30 septembre 1953 dispose:

« Les entreprises de crédit différé qui feront l'objet d'un agrément spécial par décret pris... après avis de la commission... pourront accorder des prêts destinés au remboursement des crédits consentis, antérieurement à l'attribution de ces prêts, par un autre organisme pour l'accession à la propriété immobilière ou la réparation, l'agrandissement et la modernisation d'immeubles appartenant aux emprunteurs. »

Il s'agit de « préfinancement » visé par le 4° de la recommandation de la commission de construction du 2e plan.

Mais la loi du 24 mars 1952 n'interdisait nullement ce « préfinancement ». Son article 1er disposait:

« Sont interdites aux entreprises (de crédit différé) les activités autres que la réalisation de prêts destinés à l'accession à la propriété immobilière ou à la réparation, l'agrandissement et la modernisation d'immeubles appartenant aux emprunteurs... »

Le texte ne disait pas... « destinés directement à l'accession à la propriété... ». Un prêt « crédit différé », attribué par exemple au bout de 5 ans de délai d'attente, ne perd pas sa qualité de prêt destiné à une opération immobilière parce que son bénéficiaire, au lieu de réaliser cette opération au bout de 5 ans, la réalise immédiatement grâce à un autre prêt, à moyen terme, consenti par un autre organisme et utilise le prêt « crédit différé » pour rembourser ce prêt à moyen terme.

Ainsi le décret-loi du 30 septembre 1953 n'était nullement nécessaire pour permettre un tel « préfinancement ». Il aurait été inutile s'il avait eu cet objet. Mais, bien au contraire sa véritable portée était de restreindre la possibilité de pratiquer ce « préfinancement » aux seules entreprises qui bénéficieraient d'un agrément spécial.

Le règlement d'administration publique 53-1140 du 23 novembre 1953 aggrave encore cette restriction en y ajoutant que « l'agrément spécial... ne pourra être accordé qu'à des sociétés... dont le capital social... sera au minimum de 500 millions de francs, dont moitié versé ».

Les raisons de ces dispositions n'ont pas été données par l'exposé des motifs du décret-loi du 30 septembre 1953. On y lit simplement: « Il convient... d'autoriser les sociétés de crédit différé qui auront obtenu cette dérogation (1) à consentir des prêts en vue du remboursement de crédits accordés à leurs adhérents par un autre organisme ».

La portée de ces dispositions pourrait être très grave. En l'état actuel du marché du logement en France, il est évident que ceux qui veulent construire désirent presque toujours disposer immédiatement des capitaux nécessaires. Le « crédit différé » ne présente généralement d'intérêt pour eux que s'il leur permet d'en disposer immédiatement bien que leurs capacités financières soient insuffisantes pour pouvoir se tirer d'affaire avec la seule utilisation du crédit à moyen terme: ils ne pourraient rembourser un prêt en 5 ans; ils le peuvent en 10 ans: le « crédit différé » leur permet l'opération en prenant au bout de 5 ans le relais du crédit à moyen terme: globalement — et c'est cet aspect global qui intéresse le candidat constructeur — le remboursement du prix de sa maison s'étalera sur 10 ans au lieu de 5.

Interdire à une entreprise de crédit différé de fonctionner avec préfinancement alors que cela est autorisé pour d'autres, ce serait donc presque la condamner à mort.

Réserver la possibilité de préfinancement aux seules entreprises de crédit différé disposant au moins d'un capital de 500 millions (dont moitié versé), ce serait risquer — en France, actuellement — d'aboutir à une situation de monopole. Or, on peut penser qu'il est de l'intérêt du public qu'une certaine concurrence s'établisse entre plusieurs sociétés sérieuses (et l'administration a maintenant tous pouvoirs pour ne permettre que le fonctionnement de sociétés sérieuses): il y a actuellement au Royaume-Uni, on l'a vu, environ 770 Building Societies.

L'exigence d'un capital de 500 millions (dont moitié versé) pourrait s'expliquer si le « préfinancement » était effectué — comme c'est le cas pour les Building Societies (2) — par l'entreprise de crédit différé elle-même; mais si, comme le précise le décret-loi du 30 septembre 1953, il est effectué « par un autre organisme », le risque afférent à ce préfinancement est supporté par ce dernier, non par l'entreprise de crédit différé.

Bien plus, alors que le décret-loi restreint aux seules sociétés spécialement agréées la possibilité de faire effectuer un préfinancement par un autre organisme, rien dans la législation et la réglementation actuelles n'interdit à une société de crédit différé d'effectuer elle-même, sur ses fonds propres, un « préfinancement », total ou partiel. Si, en effet, l'article 31 du règlement d'administration publique 52-1326 du 15 décembre 1952 précise que « le fonds de répartition est alimenté par les versements des adhérents », il ne dit pas que ce fonds ne peut également bénéficier d'autres ressources. Et cela est si vrai que l'article 3 du règlement d'administration publique 55-351 du 2 avril 1955 dispose que, sauf autorisation spéciale, les produits des emprunts que les sociétés peuvent effectuer doivent être affectés au fonds de répartition. Ainsi une société pourrait alimenter largement son fonds de répartition par des emprunts et effectuer elle-même un « préfinancement » total, réduisant le délai d'attente à zéro, sans avoir besoin de l' « agrément spécial ». Elle pourrait d'ailleurs aussi, si elle y était autorisée spécialement en vertu du 3e alinéa de l'article 5 du règlement d'administration publique du 2 avril 1955 — autorisation qui ne nécessite pas un capital de 500 millions — séparer le « préfinancement » d'un système « crédit différé » fonctionnant avec délai d'attente moitié de la durée du contrat, le premier étant assuré par un fonds spécial alimenté par des emprunts, le second étant assuré par le fonds de répartition alimenté par les versements des adhérents. Quoique la gestion d'une société pratiquant ainsi elle-même le « préfinancement » puisse être très saine (l'exemple des Building Societies le prouve) on conviendra qu'elle présente plus de risques que le préfinancement « extérieur » — qui n'en comporte aucun. Or, ce préfinancement « intérieur » peut être effectué par toute société simplement autorisée à fonctionner.

(1) Dérogation dont nous traiterons ci-dessous.

(2) Pour lesquelles d'ailleurs on ne distingue plus l'opération « crédit différé » du « préfinancement » à moyen terme.

Dans la pratique, la portée du décret-loi du 30 septembre 1953 n'a pas été aussi grave qu'on pourrait le croire. Il interdit en effet aux entreprises qui n'ont pas reçu l'agrément d'accorder « des prêts destinés au remboursement des crédits consentis... ». Mais, une fois un contrat de crédit différé signé avec une entreprise qui n'a pas reçu l'agrément, rien n'interdit à son titulaire de contracter par ailleurs un emprunt à moyen terme auprès d'un autre organisme. Il utilisera en fait son prêt « crédit différé » pour rembourser ce crédit à moyen terme à son échéance, mais le contrat « crédit différé » n'a pas été « destiné » à ce remboursement; il existe — il existait antérieurement — indépendamment de ce remboursement.

Il y a plus; le titulaire de contrat « crédit différé » se servira de celui-ci pour obtenir son crédit à moyen terme. Le « délai d'attente » étant, d'après l'article 17 du règlement d'administration publique 52-1326 du 15 décembre 1952, au maximum de la moitié de la durée totale du contrat, ce titulaire se trouve dans la situation, que l'on connaît bien, d'une personne qui a besoin d'argent et qui a l'assurance qu'elle touchera une somme dans un délai précis: elle peut « escompter ». Sur le vu du contrat de crédit différé, qui pourra être donné en nantissement, l'autre organisme lui avancera le montant du prêt et en sera remboursé directement par la société de crédit différé à l'expiration du « délai d'attente ». Le titulaire du contrat de crédit différé et la société de crédit différé ne se trouveront pas pour cela en infraction avec le décret-loi.

Toutefois les opérations leur auront été moins faciles que si l'entreprise avait bénéficié de l'agrément spécial. Les deux contrats auraient pu dans ce cas être « jumelés » dès le départ, et non seulement les deux contrats mais aussi les deux garanties. Le contrat de crédit différé donné en nantissement ne constitue en effet pour le prêteur à moyen terme une garantie sérieuse que si son titulaire en respecte les obligations: effectuer les versements prévus. Il faut donc que le prêteur se garantisse contre la défaillance de celui-ci. Il peut le faire par des cautions, des délégations de salaires assorties d'assurance-décès et incapacité de travail, mais le plus souvent il le fera par une hypothèque sur la maison à construire. Celle-ci devant servir également dans la 2e phase, de gage à l'entreprise de crédit différé, il y aura successivement deux actes notariés et deux constitutions d'hypothèque, d'où frais importants.

Pour l'éviter on peut penser qu'il suffit de faire intervenir la société de crédit différé dès la constitution d'hypothèque au profit du prêteur à moyen terme: par un seul acte, l'hypothèque serait constituée solidairement au bénéfice des deux prêteurs (laquelle aurait effet dans la première phase à l'égard de l'un, dans la deuxième phase à l'égard de l'autre) comme cela a lieu dans des circonstances analogues pour les « prêts spéciaux » où il y a par un seul acte constitution d'hypothèque solidairement au profit du sous-comptoir des entrepreneurs et du crédit foncier.

Mais peut-être l'administration pourrait-elle objecter à cette procédure:

1° Que le décret-loi du 30 septembre 1953 est violé puisque l'entreprise de crédit différé participerait alors au contrat de « préfinancement » (on pourrait répondre qu'elle n'y participerait qu'une fois son propre contrat réalisé);

2° Que le deuxième alinéa de l'article 5 de la loi du 24 mars 1952 est violé, lequel « interdit toute clause... obligeant l'emprunteur à constituer une hypothèque... avant l'attribution du prêt » (on pourrait répondre à nouveau ce qui précède et souligner en outre que ce n'est pas en vertu d'une obligation imposée que la société de crédit différé que l'intéressé constituerait dès l'origine hypothèque au profit de celle-ci mais, dans son propre intérêt, pour s'éviter des frais supplémentaires).

Quoi qu'il en soit un nouveau décret-loi a été pris (n° 55-627 du 20 mai 1955) prévoyant expressément au profit des seules sociétés bénéficiant de l'agrément spécial, qu'elles peuvent dès l'origine voir constituer hypothèque à leur profit conjointement et solidairement avec le prêteur qui réalise le « préfinancement ».

Dans ces conditions, en fait, les sociétés qui ne bénéficient pas de l'agrément spécial n'utilisent pas cette procédure et leurs clients doivent constituer deux hypothèques successives.

Une autre disposition que celle concernant le « préfinancement » avait été prise par le premier décret-loi, du 30 septembre 1953, laquelle présente également, du point de vue de la concurrence entre les sociétés, une importance assez grande.

Le quatrième alinéa de l'article 1er de la loi du 24 mars 1952 disposait: « Il est interdit aux entreprises de crédit différé de confier à toute autre entreprise, sous quelque forme que ce soit, la gestion de tout ou partie de leurs services, et notamment le démarchage de la clientèle et les opérations de recouvrement ».

Selon le décret-loi du 30 septembre 1953, cette interdiction ne s'appliquera pas aux entreprises bénéficiant de l'agrément spécial.

Le 16 octobre 1953 survenait le dépôt du bilan du Crédit mutuel du bâtiment, qui allait porter un nouveau coup à la réputation en France de la formule du crédit différé: le C. M. B., avec 8 milliards d'engagements à cette date et 8.000 contrats en cours d'exécution, était alors devenu la plus importante société française de crédit différé.

Le surlendemain, 18 octobre 1953, paraissait au *Journal officiel* un règlement d'administration publique 53-1023 du 16 octobre, qui disposait notamment que les entreprises de crédit différé:

— ne pouvaient continuer leurs opérations sans avoir reçu l'autorisation du ministre des finances (ce qui, d'ailleurs, était en contradiction avec le dernier alinéa de l'article 11 de la loi du 24 mars 1952 qui les y autorisait);

— devaient publier — et délivrer à toute personne qui en ferait la demande — « le compte rendu annuel de leurs opérations avec des tableaux financiers et des états statistiques annexes », et publier au *Journal officiel* leur bilan, leur compte de profits et pertes, ainsi que des extraits des tableaux annexes susdits, le tout dans des conditions qui seraient fixées par décret (décret qui, quatre ans après, n'est pas encore paru);

— devaient, à tout moment, pourvoir justifier qu'elles sont en mesure de faire face à leurs engagements, faute de quoi le ministre des finances pouvait demander leur dissolution au tribunal de commerce;

— qu'en cas de dissolution, liquidation judiciaire ou faillite, le ministre des finances pouvait, par arrêté, « autoriser le transfert des contrats en tout ou en partie à une ou plusieurs sociétés et, en ce qui concerne les contrats qui n'ont pas fait l'objet d'une attribution, proroger leur échéance, décider la réduction des sommes payables en cas d'attribution et des sommes payables en cas de résiliation, de manière à ramener la valeur des engagements de l'entreprise au montant que la situation de la liquidation permet de couvrir ».

En vertu de cette dernière disposition pût ainsi heureusement être annoncé, en même temps que le dépôt du bilan du C. M. B., l'espoir du sauvetage partiel des contrats en cours par une société en voie de constitution: la « Compagnie française d'épargne et de crédit ».

Le 26 avril 1954, le fondateur de la Compagnie française d'épargne et de crédit annonçait que celle-ci commençait ses opérations.

Après deux avis du 18 mars 1954 de la commission spéciale créée par l'article 11 de la loi du 24 mars 1952, elle avait reçu l'autorisation de fonctionnement par arrêté du 21 avril 1954 et l'agrément spécial par décret du 22 avril 1954.

La Compagnie était l'aboutissement d'études d'abord effectuées au Crédit foncier puis poursuivies depuis mai 1952 par celui-ci en collaboration avec « l'Union française de banques » et « l'Union de Crédit pour le bâtiment » (U. C. B.):

1° Elle réunit toutes les caractéristiques qui ont été ci-dessus mises en évidence pour permettre le fonctionnement, avec une sécurité absolue, d'une société ouverte à délai d'attente déterminé.

Elle est assurée de pouvoir tenir ses engagements, même dans l'hypothèse — presque invraisemblable — d'un arrêt total du recrutement.

En effet:

1. Le « délai d'attente » est de la moitié de la durée des versements (dans le cas de versements également répartis sur toute la durée du contrat [1]). Or, on sait qu'un tel délai d'attente donne un fonctionnement équilibré sans aucun financement extérieur au système « crédit différé » si le recrutement demeure constant; et la Compagnie s'est justement donné comme règle absolue de ne pas diminuer le délai d'attente même si un recrutement croissant — notamment au début de son fonctionnement — le permettait théoriquement. Les ressources résultant de l'accumulation des versements des premiers souscripteurs avant que commencent les attributions de prêts, et ensuite résultant éventuellement d'une augmentation du rythme de recrutement, serviront uniquement à renforcer la trésorerie de la Compagnie (article 42 des statuts).

Bien plus, la Compagnie a fixé, pour le début de ses opérations, un plafond (5 milliards) au total de ses contrats souscrits annuellement (2).

(1) Le délai d'attente peut être diminué par un versement initial plus important, mais il ne l'est que dans la proportion même où ce versement dépasse les versements qui correspondraient à une égale répartition.

(2) Ce plafond a d'ailleurs été jugé trop faible par certains.

2. Un concours financier extérieur au système crédit différé, mais intérieur à la société est constitué par son capital social, fixe et élevé : 600 millions entièrement versés, dont :

300 souscrits par le Crédit foncier et le Sous-comptoir des entrepreneurs ;

300 souscrits par :

— l'Union française de banques et l'U. C. B. ;
— le Crédit national ;
— 11 grandes banques (à rayonnement national) ;
— 8 grandes compagnies d'assurances (à rayonnement national) ;
— la Fédération nationale du bâtiment.

3. Un concours financier extérieur au système de crédit différé et extérieur à la société est constitué par l'engagement inconditionnel pris par les banques fondatrices, constituées à cet égard en pool, de mobiliser immédiatement, en cas d'insuffisance de trésorerie, les créances hypothécaires de la Compagnie sur ses adhérents ayant déjà bénéficié de prêts.

2° Le « préfinancement » par attribution de « crédits d'anticipation » ou « prêts intercalaires » aux souscripteurs qui auraient besoin de fonds dès que possible non seulement constitue une opération complètement distincte de celle du « crédit différé », mais encore est réalisé, en dehors de la Compagnie par un pool constitué à cet effet par le Sous-comptoir des entrepreneurs et l'U. C. B. Ces crédits de préfinancement sont consentis pour 5 ans maximum.

Leur octroi n'est toutefois pas absolument immédiat. Il nécessite lui-même un petit délai d'attente, d'autant plus élevé que les versements initiaux sont moindres : le délai minimum est de 6 mois (1).

Le tarif est un peu plus élevé pour les acquisitions de biens anciens que pour les travaux neufs (constructions, réparations, etc.), car les premières ne donnent pas lieu à réescompte par le Sous-comptoir et l'U. C. B. auprès de la Banque de France.

La durée totale du contrat est également moindre dans ce cas : huit ans maximum contre douze ans maximum pour les opérations réescomptables.

La première tâche que la compagnie française d'épargne et de crédit s'est donnée a été de contribuer à apurer la situation résultant de la faillite du C. M. B., dans le cadre de la loi spéciale 54-417 du 15 avril 1954, qui permettait notamment :

— la mobilisation des créances hypothécaires du C. M. B. par convention avec le crédit foncier (avec garantie de bonne fin du Trésor),

— l'octroi de « prêts d'anticipation » aux souscripteurs du C. M. B. grâce à des facilités de trésorerie et à une garantie de bonne fin accordées par le Trésor.

474 anciens adhérents du C. M. B. ont obtenu de la compagnie française d'épargne et de crédit des prêts « crédit différé » (pour 804 millions) « jumelés » avec des « prêts d'anticipation » accordés par le pool sous-comptoir des entrepreneurs U. C. B.

La C. F. E. C. a ensuite organisé son action en constituant (en application de la dérogation prévue par le décret-loi du 30 septembre 1953 au dernier alinéa de l'article 1er de la loi du 24 mars 1952) un réseau dans toute la France, utilisant les directeurs départementaux du crédit foncier, des agents des grandes compagnies d'assurances, les représentants départementaux de la fédération nationale du bâtiment et les guichets des principales banques.

Le bilan de l'activité de la compagnie est le suivant pour ses deux premiers exercices :

— 26 avril 1954 — 31 décembre 1955 :
— 1er janvier — 31 décembre 1956.

	1954-1955	1956	TOTAL
Montant des demandes de prêts (millions)...	6.900	11.700	»
Montant des contrats signés (millions).....	4.827	7.439	12.266

(1) Toutefois, la C. F. E. C. consent maintenant des « prêts jumelés » pour acquisition de biens anciens sans aucun délai d'attente ni apport initial.

La compagnie a appliqué son plafond de 5 milliards non pas année par année mais globalement : le chiffre de 12.266 millions réparti sur les 32 mois (26 avril 1954-31 décembre 1956) représente une « production » moyenne de 383 millions par mois soit 4,6 milliards par an.

D'ailleurs la compagnie a indiqué que les couvertures bancaires qui lui étaient acquises pour assurer la sécurité absolue même en cas d'arrêté total de la « production » avaient amené initialement à fixer le plafond annuel de celle-ci à 5 milliards en se basant sur une durée moyenne des contrats de 12 ans. Cette durée moyenne s'établissant en fait à 9 ans, les mêmes couvertures bancaires permettent maintenant un plafond de 7 milliards, soit 580 millions par mois.

Néanmoins des restrictions ont dû être apportées à la « production ». Pour l'achat de biens existants, la compagnie ne prête plus maintenant que pour les résidences principales et au maximum pour 8 ans (contre 10 ans auparavant).

Les contrats se répartissent comme suit entre :

— contrats sans préfinancement, que la compagnie appelait au début contrats « simples » et qu'elle appelle maintenant contrats de « prévoyance immobilière » ;

— contrats avec préfinancement, qu'elle appelle contrats « jumelés » :

	1954-1955	1956	TOTAL
Nombres de contrats :			
« Prévoyance immobilière » :			
Nombre	647	(1) 759	1.406
Pourcentage	28	(1) 24	25
« Jumelés » :			
Nombre	1.649	2.460	4.109
Pourcentage	72	76	75
Total : nombre.....	2.296	3.219	5.515
Capitaux :			
« Prévoyance immobilière :			
Millions	1.386	(1) 3.045	4.431
Pourcentage	29	(1) 41	36
« Jumelés » :			
Millions	3.441	4.394	7.835
Pourcentage	71	59	64
Total : millions.....	4.827	7.439	12.266

(1) Sur les 3.045 millions correspondant à ces 759 contrats, 1.500 millions correspondent à des consolidations de prêts à moyen termes consentis en dehors des circuits habituels de la C. F. E. C. En ce qui les concerne, il ne s'agit donc pas à proprement parler de contrats de « prévoyance immobilière », mais d'opérations « préfinancées ». Si on les additionnait aux contrats jumelés, la répartition des 7.439 millions de 1956 entre opérations de crédit différé pur et opérations préfinancées deviendrait 1.545/5.894 millions ou 21 p. 100/79 p. 100.

En outre il y a bien souvent un décalage entre le contrat simple (crédit différé) et le contrat de préfinancement. A cet égard les statistiques suivantes peuvent faire illusion : un contrat qui en fait sera finalement « jumelé » figure, s'il ne l'est pas initialement, dans la rubrique « prévoyance immobilière ». C'est ainsi que, s'il y a eu 4.394 contrats « jumelés » en 1956, le montant des contrats ayant donné lieu à préfinancement par la C. F. E. C., la même année, s'élève à 6.395 millions. Au total, sur les 12.266 millions de contrats des deux exercices 1954-1955-1956, correspondent à des opérations préfinancées, au moins :

3.441 millions d'opérations préfinancées par la C. F. E. C. en 1954-1955 (« jumelés » à l'origine),
6.395 millions d'opérations préfinancées par la C. F. E. C. en 1956,
1.500 millions d'opérations préfinancées par d'autres organismes que la C. F. E. C., consolidées par la C. F. E. C. en 1956,

soit 11.336 millions, ou au moins 92 p. 100 du total.

Les caractéristiques moyennes des contrats sont les suivantes:

	1954-1955	1956
Montant moyen	2.102.000 F.	2.311.000 F.
Pourcentage de l'investissement couvert par le prêt:		
Achats de biens existants		50 % environ.
Travaux neufs		40 % environ.
Durée moyenne	9 ans 8 mois.	8 ans 11 mois.
Apport initial	8,07 %	2,29 %
Pourcentage du capital souscrit correspondant à des contrats sans apport initial	52 %	87 %
Pourcentage du capital souscrit correspondant à Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne	29 %	42 %
Pourcentage du capital souscrit, pour les opérations préfinancées, correspondant à des achats de biens existants	49 %	51 %
Pourcentage du capital souscrit, pour les opérations préfinancées:		
Correspondant à des immeubles exclusivement d'habitation	56 %	62 %
Correspondant à des immeubles mixtes (habitation et autres)	17 %	14 %
Total de ces deux derniers postes	73 %	76 %
Pourcentage des emprunteurs ayant un revenu (brut) inférieur à 1 million	45 %	44 %

Le fonds de répartition s'élevait à 637 millions au 31 décembre 1955 et à 1.599 millions au 31 décembre 1956.

Finalement, parmi les 86 sociétés de crédit différé qui existaient en France lorsqu'est intervenue la loi du 24 mars 1952:

— 11 ont été déclarées en faillite;

— 50 ont été mises en liquidation d'office par les tribunaux;

— 11 se sont liquidées amiablement;

— 6 avaient cessé toute activité;

— 5 seulement ont fait l'objet d'une décision administrative, parmi lesquelles 3 se sont vu refuser l'autorisation prévue par l'article 11 de la loi;

— 2 se la sont vue octroyer:

La société « Le Crédit », de Strasbourg (avis de la commission du 8 avril 1954, arrêté d'autorisation du 15 mai 1954), dont le champ d'action est actuellement local;

La « Caisse immobilière de l'Est » (« Cimest ») (avis de la commission du 28 octobre 1954, arrêté d'autorisation du 19 février 1955), qui siège maintenant à Paris et étend son champ d'action à l'ensemble de la France.

La Cimest fonctionne, pour l'essentiel, de façon analogue à la Compagnie française d'épargne et de crédit, sauf en ce qui concerne le préfinancement et le réseau commercial.

Société anonyme à capital variable, dont le capital était au 31 décembre 1956 de 160 millions, dont 121 versés, elle ne peut en effet bénéficier de l'agrément spécial prévu par le décret-loi du 30 septembre 1953 (qui nécessite, on l'a vu, un capital de 500 millions, dont 250 versés).

Comme la C. F. E. C., la Cimest fonctionne d'après l'hypothèse d'un recrutement constant, avec délai d'attente déterminé, qu'elle a la certitude de pouvoir respecter, même au cas d'un arrêt total de recrutement, grâce à des engagements bancaires préalables prévoyant notamment la mobilisation immédiate de ses créances hypothécaires en cas de besoin. La limite de ces engagements bancaires aboutit naturellement, comme pour la C. F. E. C. à un « plafond » annuel de la « production », qui, pour la Cimest est actuellement de 1.2 milliard.

Mais — et c'est une particularité de la Cimest qui la rapproche des Building Societies — le concours des banques de soutien ne se borne pas à cette garantie de mobilisation des créances hypothécaires: elles consentent en outre des ouvertures de crédit qui sont versées au fonds de répartition et permettent d'une part d'établir le délai d'attente de base un peu au dessous du délai correspondant à la moitié de la durée du contrat qui résulte normalement d'un fonctionnement à recrutement constant, d'autre part de diminuer le montant des versements avant attribution. Ainsi les « concours financiers extérieurs » à la société servent, non seulement à assurer à coup sûr le fonctionnement du mécanisme du crédit différé mais encore à l'améliorer; non seulement ils servent d'assurance contre le risque de ralentissement ou d'arrêt de la « production », mais encore ils pénètrent à l'intérieur du mécanisme « crédit différé ».

Naturellement à cette légère réduction, collective, du délai d'attente de base peuvent s'ajouter des réductions individuelles par versements initiaux plus importants que ceux correspondant à des versements constamment égaux.

Le « préfinancement » que peuvent obtenir d'autres organismes les titulaires d'un contrat Cimest donne lieu, s'il y a constitution d'hypothèque — ce qui est le cas général — à deux actes notariés distincts: il ne peut y avoir « jumelage ».

Par contre, le coût de ce préfinancement à moyen terme est un peu réduit par rapport à celui correspondant au délai d'attente moitié, dans la mesure même où, comme on vient de l'expliquer, le délai d'attente de base est un peu inférieur à ce délai d'attente moitié: toutes choses égales par ailleurs, le coût d'un crédit diminue si diminue la durée pour laquelle il doit être consenti. En somme, dans le « préfinancement » par rapport à la durée d'attente moitié, une petite partie est assurée, collectivement, par la Cimest elle-même, le reste est assuré individuellement, par chaque adhérent.

C'est le 3 avril 1955 qu'est enfin paru le R. A. P. qu'avait annoncé le 3° de l'article 7 de la loi du 24 mars 1952, déterminant « les conditions dans lesquelles les sociétés de crédit différé seront autorisées à faire appel à des fonds extérieurs pour financer leurs opérations »: R. A. P. n° 55-351 du 2 avril 1955.

Le texte distingue deux modalités d'appel à des fonds extérieurs:

— la cession des versements à recevoir sur des contrats ayant fait l'objet de prêts;

— les emprunts.

A vrai dire la première modalité ne constitue guère plus qu'une anticipation sur des fonds intérieurs au système « crédit différé »; seuls les emprunts constituent vraiment des appels à des fonds extérieurs.

Deux restrictions essentielles leur sont apportées:

— ils ne peuvent être contractés que pour une « durée ferme », ce qui exclut notamment les dépôts à vue;

— ils doivent être au moins d'une durée de deux ans, ce qui exclut tous les dépôts et emprunts à court terme.

Ainsi toutes précautions sont prises pour que les sociétés de crédit différé ne puissent concurrencer les caisses d'épargne ou les émissions de bons du Trésor.

Ce long exposé des vicissitudes et de la rénovation du crédit différé en France était nécessaire pour bien montrer les profondes différences qui caractérisent la situation dans ce pays et la situation au Royaume-Uni:

— climat de confiance solidement assis sur plus d'un siècle et demi de réussite au Royaume-Uni; nécessité de reconstruire à partir du choc psychologique des années 1945-1953 en France;

— de là, une législation souple outre-Manche, une législation et une réglementation assez rigides en France, construites à l'origine beaucoup plus dans un esprit répressif et limitatif que dans le but de créer un cadre dans lequel le « crédit différé » pourrait s'épanouir au maximum pour le plus grand bien de l'habitat français;

— grandes possibilités d'appel à la petite épargne pour les Building Societies (ce qui n'exclut nullement l'existence de caisses d'épargne florissantes: au 31 décembre 1956 les dépôts s'élevaient à 1.687 millions de livres à la caisse d'épargne postale, à 1.077 millions de livres pour les caisses d'épargne privées (7.110) tandis que les Building Societies comptaient 194 millions de livres de dépôts et 1.913 millions de livres des actions dont on a dit ci-dessus les caractéristiques); interdiction pratique de faire appel à la petite épargne pour les société de crédit différé françaises;

— grande importance des « concours financiers extérieurs » pour les Building Societies, qui aboutit à la suppression du délai d'attente et à un fonctionnement beaucoup plus proche de celui d'une banque hypothécaire que du système du « crédit différé »; fusion en tout cas de l'opération de « crédit différé » et du « préfinancement »; importance limitée des « concours financiers extérieurs » pour les sociétés françaises de crédit différé, concours financiers ne servant que de garantie contre un arrêt du recrutement sauf, partiellement, par la Cimest où ils alimentent un peu le fonds de répartition; séparation de l'opération « crédit différé » et du « préfinancement »;

— d'où des conditions moins avantageuses offertes aux intéressés par les sociétés françaises de crédit différé: actuelle-

ment, alors que les Building Societies prêtent (1), pour 80 p. 100 du coût de l'opération, à 20 ans — 23 ans s'il y a Builder's pool — au taux d'intérêt de 6 p. 100, les « contrats jumelés » de la Compagnie française d'épargne et de crédit, par exemple, considérés globalement, correspondent à des prêts, pour 40 p. 100 de l'investissement dans le cas de travaux, pour 50 p. 100 dans le cas d'achat, respectivement à 12 ans et 8 ans, à un taux d'intérêt d'environ 9 p. 100.

— d'où une importance bien moindre du « crédit différé » en France: trois sociétés souscrivant annuellement pour environ 8,5 milliards de contrats contre, au 31 décembre 1956, 773 sociétés britanniques ayant prêté 339 millions de livres dans l'année 1956, soit, à un taux approximatif de 1.000 F la livre, une « production » française de 2,5 p. 100 de la « production » britannique.

Mais, bien entendu, le « crédit différé » français rénové n'en est encore qu'à ses tout débuts puisque les trois sociétés n'ont commencé leurs opérations que depuis trois et deux ans.

B. — Les « Mortgage Societies » (34, 18, 5) (11 *bis*, 15, 3).

A côté des Building Societies, mais d'une importance considérablement moindre, les Mortgage Societies fonctionnent comme celles-ci mais, en outre, procèdent elles-mêmes, comme le faisaient les Building Societies initiales, à des achat de terrains à bâtir et à des constructions de logements pour leurs clients.

C. — Les « Land-Purchase Societies » (34, 18, 5) (11 *bis*, 15, 3).

Les Land-Purchase Societies achètent des terrains à bâtir, les lotissent, réalisent la viabilité (voirie et réseaux) et répartissent les lots équipés entre leurs membres, ou les vendent.

D. — Les prêts des compagnies d'assurance-vie

(34, 18, 4) (11 *bis*, 14, 9) (31, 234, 2).

Moyennant la souscription d'une police d'assurance-vie pour 15 à 30 ans — généralement 20 ans — ces compagnies prêtent pour une durée correspondante, de 70 à 80 p. 100 de la valeur du logement que veulent faire construire les particuliers. Elles ont ainsi prêté, entre les deux guerres, pour 24 millions de livres (ce qui correspond à environ 80.000 logements construits).

Mais cette opération est plus souvent réalisée pour l'achat de maisons existantes (101 millions de livres prêtés à cet effet entre les deux guerres).

CHAPITRE VII

L'aide des pouvoirs publics à l'accession à la propriété.

A. — Prêts des autorités locales (34, 15, 5) (11 *bis*, 14).

1° C'est dès 1899 que le « Small Dwellings Acquisition Act » (loi sur l'accession à la propriété de petits logements) autorisa les autorités locales à avancer, pour une durée de 30 ans maximum, à ceux qui voulaient acheter ou construire un logement pour l'occuper eux-mêmes, 90 p. 100 de la valeur de celui-ci, à condition qu'elle n'excède pas 400 livres.

Cette limite fut portée à 800 livres en 1919, à 1.200 livres en 1923, réduite à 800 livres en 1935, et relevée après guerre jusqu'à 5.000 livres.

On voit qu'il ne s'agit plus dès lors de « smal dwellings », puisque le coût de la « 3 bedroom » traditionnelle (qui représente pratiquement un 5 pièces) a été au maximum de 881 livres entre les deux guerres (42, 1, 3) et est actuellement d'environ 1.400 livres.

Il est vrai que l'autorité locale a seulement la faculté de consentir l'avance et qu'elle n'y est nullement obligée;

2° Mais, en 1923, une mesure d'ordre général avait autorisé les autorités locales à accorder à quiconque, avec l'approbation du ministre compétent, des prêts hypothécaires jusqu'à 90 p. 100 de la valeur du gage, pour construire, aussi bien en vue de la vente qu'en vue de la location, des logements ne dépassant pas un coût de 1.500 livres. Ce plafond a coïncidé avec le précédent depuis 1935.

Pratiquement, les prêts, qu'ils procèdent de l'une ou l'autre législation, sont consentis pour 20 ans. Leur montant a été, entre les deux guerres, de 110.283.000 livres (soit 7 p. 100 de ceux consentis par les Building Societies); depuis 1945 jusqu'en mars 1955, d'environ 170 millions de livres (soit 7 p. 100 également de ceux consentis par les Building Societies).

B. — Prêts du « Public Works Loan Board »

(34, 17) (11 *bis*, 7).

C'est de 1866 que date la disposition législative depuis souvent remaniée, notamment en 1936, autorisant le Public Works Loan Board à prêter, en vue de construire ou d'améliorer des logements destinés à la « working class »:

— aux entreprises employant de tels travailleurs;

— aux sociétés ou associations ayant spécialement l'objet susdit;

— à tous propriétaires de terrain.

Les prêts sont toujours assortis d'une hypothèque. Leurs conditions varient suivant qu'ils sont ou non destinés à une « Housing Association » (dont nous traiterons ci-dessous dans un chapitre spécial). Elles étaient, en 1939, les suivantes:

— cas général: prêt à 40 ans maximum, couvrant 66,6 p. 100 de la valeur du gage (75 p. 100 si une seconde sûreté était donnée), à un taux d'intérêt supérieur de 1/2 à 3/4 p. 100 à celui des prêts du P. W. L. B. aux autorités locales (lequel était de 4 p. 100 en juillet 1939);

— prêts aux « Housing Associations »: à 50 ans maximum, couvrant 90 p. 100 (avec garantie de l'autorité locale), taux d'intérêt: celui des prêts du P. W. L. B. aux autorités locales, si le prêt était au plus à 30 ans (4 p. 100 en juillet 1939), 1/4 au-dessus si le prêt était de 30 à 50 ans.

En fait, les prêts ne sont pratiquement accordés qu'aux Housing Associations. (Voir chapitre suivant.)

C. — Garanties accordées aux Building Societies

(34, 15, 2).

1° Depuis 1925, les autorités locales sont autorisées à garantir les prêts des Building Societies;

2° Mais surtout, depuis 1933, pour les logements ouvriers destinés à la location, les prêts des Building Societies (qui étaient alors normalement de 70 p. 100, pour 20 ans) peuvent être portés à 90 p. 100 de la valeur du gage, pour 30 ans, moyennant la garantie donnée à la Building Society que le risque correspondant à la partie du prêt excédant le quantum normal sera supporté, par tiers, par la Building Society, l'autorité locale et le Ministry of Health (maintenant Ministry of Housingand Local Government).

CHAPITRE VIII

Les « Housing Associations » (ou « Housing Societies »).

Les logements construits par les « Housing Associations » étant destinés tantôt à la location, tantôt à l'accession à la propriété, il est apparu opportun d'en traiter dans un chapitre spécial.

On se bornera toutefois à donner ici quelques indications sommaires car, si intéressantes que soient les diverses formules de « Housing Associations », leur production de logements ne représente qu'une part relativement faible de la production totale:

Nombre de logements terminés par les « Housing Associations ».

(Angleterre et Pays de Galles.)

	1919-1940	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1946-1955
Nombres	47.812	96	860	1.817	1.336	1.540	1.658	1.868	7.707	14.761 (1)	4.444	36.087
Pourcentage du total	1,1	0,2	0,7	0,9	0,8	0,9	1,0	0,9	2,8	4,8	1,6	1,8

(1) Ce chiffre exceptionnellement élevé est dû à l'achèvement, en 1954, d'une importante partie du programme extraordinaire de construction de 20.000 logements pour les mineurs exécuté par les houillères dans le cadre de la formule « Housing Association ».

(1) Sauf intervention publique. On indiquera au chapitre suivant c mment ces conditions sont améliorées en cas d'intervention publique.

A. — Historique et définition (11 *bis*, 12,5) (34,19) (35).

Le premier des organismes qui répondent maintenant à la dénomination de « Housing Association » date de 1841. Ainsi que ceux qui l'ont suivi dans la seconde moitié du XIXe siècle, il était une œuvre philanthropique par laquelle des personnes, émues par la détresse des ouvriers les plus déshérités des grandes villes, construisaient à leur intention des blocs d'appartements à bas loyers. Ultérieurement, dans les années 1900, ces organisations s'orientèrent également vers la construction de cités jardins dans les banlieues et vers les premières réalisations préfigurant les modernes « new towns ».

Le « Housing and Town Planning Act 1909 » leur reconnut le caractère d'utilité publique. Les avantages réservés aux « Public Utility Societies » leur valurent dès lors un développement accru.

Le « Housing Act 1935 » leur donna leur dénomination actuelle de « Housing Associations » et celui de 1936 les définit comme des organismes :

— dont l'objet est de construire, améliorer ou gérer des logements pour les travailleurs (« Working class ») ;

— qui ne réalisent pas de bénéfices et ne peuvent rémunérer les capitaux qu'ils utilisent par des intérêts ou dividendes supérieurs à un plafond fixé par le Trésor (plafond qui est actuellement de 5 p 100).

Enfin, le « Housing Act 1949 » supprima la restriction suivant laquelle leurs logements ne pouvaient être destinés qu'à la « Working class » (11 *bis*, 12, 5).

B. — Caractères communs aux diverses « Housing Associations »

Le terme unique « Housing Associations » retenu par le législateur recouvre à la vérité une grande variété d'organismes dont les objets, les structures et les fonctionnements sont assez différents.

Toutefois, outre leur but désintéressé, ils présentent les caractères communs suivants (35,1) :

— leur situation juridique est intermédiaire entre celle des constructeurs privés et celle des constructeurs publics que sont les local authorities ;

— ils sont généralement dirigés par un comité ou un conseil d'administration élu et renouvelé annuellement par tiers (les membres sortants étant rééligibles).

Leur objet est de loger ceux qui ne peuvent (35,2,1) :

— ni être choisis comme « Council tenants » (soit que leur position sur la liste d'attente leur enlève pratiquement tout espoir d'être prochainement logé, soit qu'ils n'aient pas une « suitability » (aptitude...) suffisante pour être choisis — par exemple s'il ne peuvent payer le loyer demandé) ;

— ni acheter eux-mêmes leur propre logement.

Jusqu'en 1935 les « Housing Societies » étaient groupées au sein de la « Garden Cities and Town Planning Association ». Elles étaient 35 en 1935. Partiellement à la demande du ministère de la santé publique — alors chargé du logement — cette association se transforma alors en l'actuelle « National Federation of Housing Societies », chargée de coordonner les efforts et de représenter les associations membres. Celles-ci étaient 570 en 1953.

C. — Modalités générales du financement (34,21) (35,6)
Aide des local authorities aux « Housing Associations »
(34,20) (35,11)

Le financement essentiel est, depuis le 19e siècle réalisé par des prêts hypothécaires du « Public Works Loan Board ».

Ces prêts n'étaient accordés initialement que pour 40 ans et ne correspondaient qu'à 50 p. 100 de la valeur du gage.

En 1909 la loi qui accorda aux « Housing Associations » la qualité de « Public Utility Societes » porta le quantum des prêts à 66 p. 100.

En 1919 ce quantum atteignit 75 p. 100 et la durée des prêts 50 ans.

A la veille de la deuxième guerre mondiale, on l'a vu ci-dessus, les « Housing Associations » qui bénéficiaient de la garantie d'un « local authority » pouvaient emprunter 90 p. 100 de la valeur du gage à 50 ans.

Depuis 1949 enfin c'est 90 p. 100 du coût total de l'opération (terrain et frais d'achat, viabilité, construction, honoraires, frais de constitution d'hypothèque) que peuvent emprunter les Housing Associations, pour 60 ans, si les logements sont destinés à la location, pour 30 ans s'ils sont destinés à l'accession à la propriété, mais, alors que le prêt était jusque là directement accordé par le Public Works Loan Board, il l'est maintenant par l'intermédiaire de la Local Authority.

Depuis 1945 le taux d'intérêt est le même que celui appliqué par le P. W. L. B. aux emprunts des autorités locales pour leurs propres constructions ; on en a donné ci-dessus l'évolution au chapitre V. Toutefois les autorités locales ont la faculté d'ajouter 1/4 p. 100 à ce taux.

Si les logements sont destinés à la location, les « Housing Associations » peuvent (à condition d'agir en accord avec les Local Authorities et sur approbation du Ministry of Housing) bénéficier pendant 60 ans des mêmes subventions annuelles (de l'Echiquier et des finances locales) que les Local Authorities pour leurs propres logements et couvrir ainsi pour une part leurs annuités d'emprunt afin d'aboutir à des loyers plus bas.

La part du coût total de l'opération non couverte par le prêt du P. W. L. B. transmis par l'autorité locale, généralement 10 p. 100, est financée par les membres de la « Housing Association » ou toute personne ou organisme qui accepte de les aider, par exemple en souscrivant leurs actions ou leurs obligations.

Depuis 1919, la loi autorise les Local Authorities à aider les « Housing Associations » :

— en leur consentant des subventions (« grants ») ou des prêts ;

— en souscrivant à leurs actions ou obligations ;

— en garantissant leurs opérations ;

— en leur vendant ou leur louant des terrains à bâtir (qu'elles peuvent elles-mêmes acheter à cet effet).

Dans l'entre-deux guerres d'autres dispositions ont été prises pour permettre une coopération plus grande encore entre Local Authorities et « Housing Associations » : suivant une loi de 1930 notamment les premières peuvent rétrocéder aux secondes les subventions spéciales qu'elles reçoivent pour assurer la réinstallation des personnes délogées par les opérations de liquidation des taudis ou de réaménagement par zones. Des lois de 1936 et 1938 ont précisé que les accords passés dans ce but entre les deux organismes doivent en particulier fixer les types de maisons à construire et les loyers qui seront perçus par la « Housing Association ».

Remarquons à ce sujet que, contrairement aux Council Houses, les logements construits par les Housing Associations — même comme il vient d'être dit, en quelque sorte aux lieu et place des Council — sont soumises aux « Rent restrictions Acts » (35,9,7).

D. — Les divers types de « Housing Associations » (34,20) (35,2)

On peut distinguer cinq types principaux :

1° *Les Associations philanthropiques.*

Ce sont les héritières des sociétés fondées par les pionniers du mouvement au 19e siècle : « Peabody Trust », « Sutton Trust », etc. Beaucoup se consacrent particulièrement au « slum clearance », liquidation des taudis, notamment à Londres le « Kensington Housing Trust, Ltd » et la « St Pancras House Improvement Society ». D'autres s'attachent au logement de certaines catégories de personnes défavorisées (les personnes âgées, les isolés, les mutilés) et s'efforcent de les réinstaller de telle sorte qu'elles puissent bénéficier d'une vie de société sans pour cela perdre leur indépendance. Beaucoup de ces associations sont des œuvres religieuses.

2° *Les associations formées par les entreprises industrielles pour le logement de leur personnel : « Industrial Housing Associations ».*

C'est dans les années qui ont suivi la première guerre mondiale qu'elles ont commencé à se développer. A l'époque notamment (34,20,3) :

— l' « Industrial Housing Association », créée en 1922 par un groupe de compagnies houillères, a construit environ 17.000 maisons ;

— l' « Aylesham Tenants Ltd », créée lors de l'ouverture de la première mine de l'East Kent par la firme « Pearson and Dorman Long Ltd » et le district rural de Eastry, a construit environ 500 maisons ;

— les diverses « Housing Societies » et « Garden Village Societies », créées avec l'appui de la compagnie « Great Western Railway » par son personnel, ont construit environ 1.500 maisons.

Mais le développement des « Industrial housing associations » a été plus important depuis la seconde guerre mondiale, praticulièrement s'agissant d'entreprises dont les établisse-

ments sont situés dans les régions isolées (35, 2, 4). On peut citer comme exemples:

— la « British Airways Staff Housing Society »;

— la « Eastern Counties Regional Housing Society », formée par la National Federation of Housing Societies, qui construit des logements pour les personnels des petites firmes des Comtés de la région de l'Est qui ne veulent pas chacune créer un organisme distinct;

— et surtout la « Coal Industry Housing Association », créée en avril 1952 par le National Coal Board (qui contrôle l'industrie houillère nationalisée) pour réaliser dans un très court délai un programme de 20.000 maisons, en Angleterre et au pays de Galles, dans le cadre de la campagne tendant à augmenter l'effectif des mineurs par l'appât d'un meilleur logement et à transférer les mineurs des exploitations médiocres dans des exploitatins plus rentables (12, 141, 2).

D'une façon générale dans les « Industrial housing associations » les 10 p. 100 du coût de l'opération non couverts par le prêt du P. W. L. B. sont financés par la firme intéressée, qui souscrit pour un montant correspondant des obligations de l'association. Mais les logements ne sont pas pour cela liés au contrat de travail puisqu'ils appartiennent à la Housing Association qui est une entité juridique différente de l'entreprise. D'ailleurs, puisque les maisons des Housing Associations sont soumises aux « Rent restrictions Act », leurs « tenants » ont droit au maintien dans les lieux (35, 12, 2).

On voit que ce sont principalement les entreprises minières et de transports qui, en Grande-Bretagne, se sont occupées du logement de leur personnel.

Signalons en terminant qu'il n'existe au Royaume-Uni aucune obligation pour les entreprises de contribuer à l'effort de construction de logements.

3° *Les Associations spécialement formées par les autorités locales pour construire des logements pour leur compte.*

Elles sont assez rares, les local authorities préférant agir directement elles-mêmes. Elles se justifient davantage s'il s'agit d'œuvrer pour plusieurs autorités ou dans des zones de développement. C'est le cas de la « North Eastern Housing Association » créée en 1935 dans la Special Area « Tyneside and Durham ».

4° *Les Associations formées par des particuliers pour se loger eux-mêmes.*

Elles se sont initialement développées après la première guerre mondiale, particulièrement parmi des petits groupes de camarades anciens combattants qui voulaient se loger en utilisant notamment leurs pécules de démobilisation. La formation d'une Housing Society permet en effet de bénéficier des prêts et, s'il s'agit de logements locatifs, des subventions.

Tantôt la society est dissoute lorsque les maisons sont construites, chacun devenant propriétaire individuel, tantôt, ayant pris dès l'origine une forme coopérative, elle demeure une fois la construction terminée, la propriété et la gestion des logements restant collective.

5° *Les « Self-help housing Associations ».*

(Associations de « Castor », [35, 12].)

C'est un cas particulier du type précédent mais qui présente des caractères si spéciaux qu'il mérite une place à part.

Comme les « Castors » français, les membres des « Self-help Housing Associations », démunis d'argent pour accéder à la propriété mais non démunis de courage, arrivent à se loger en travaillant eux-mêmes en dehors de leurs heures de travail professionnelles, à la construction des maisons qu'ils occuperont: ils travaillent environ 25 heures par semaine sur leurs chantiers.

Constitués généralement de groupes de 30 à 40 membres, ils agissent comme les autres « Housing Associations », en collaboration intime avec les local Authorities. Celles-ci, compte tenu de leur apport-travail, leur consentent généralement un prêt hypothécaire de 25 à 60 ans, couvrant la totalité du coût restant. Toutefois les « self-helpers » doivent chacun au départ alimenter, par des avances de 20 à 50 £, un fonds de démarrage et souscrire une part de 1 £. Pendant la durée des travaux ils payent en outre une petite cotisation hebdomadaire de 2 sh 6 d à 5 sh (125 à 250 F) destinée à couvrir les dépenses courantes.

Ils peuvent aussi obtenir leur prêt hypothécaire d'une Building Society, mais au plus à 30 ans.

Les maisons sont tantôt destinées à l'accession à la propriété individuelle, tantôt restent pendant 60 ans la propriété collective des membres de l'association, qui sont alors locataires de celle-ci. Cette dernière formule permet d'obtenir, outre le prêt hypothécaire, les subventions (annuelles pendant 60 ans) dont on sait qu'elles ne peuvent être allouées qu'à des logements destinés à la location. En conséquence:

— le choix des locataires doit être fait en accord avec la Local Authority. Mais pratiquement les associations de self-helpers ont un droit absolu à cet égard. Ils l'exercent en déterminant des listes de priorité par des systèmes de points (« points schemes ») analogues à ceux dont il a été traité dans la première partie du présent rapport pour la « selection of tenants » par les Local Authorities;

— le mode de calcul des loyers doit être approuvé par l'autorité locale et le ministère.

CHAPITRE IX

La liquidation des taudis: « Slum Clearence ».

Le devoir des autorités locales en matière de logement est, de par la loi, de recenser les besoins et de faire en sorte qu'ils soient satisfaits dans toute la mesure du possible. Dans ce cadre, une des principales tâches de ces autorités est de liquider et de réorganiser les zones insalubres et surpeuplées: les « slums ».

Les Britanniques s'étaient attelés à ce travail avec beaucoup de vigueur entre les deux guerres. Un programme national de « slum clearance », inauguré en 1931, comportait le remplacement de 470.000 « slum-houses » pour l'Angleterre et le Pays de Galle (19, 10, 8). Lorsqu'il fut interrompu par la guerre, 300.000 nouveaux logements y avaient été construits (soit environ 3 p. 100 des logements existants), 70.000 l'avaient été de même en Ecosse (soit plus de 5 p. 100 des logements existants) (13, 24, 1). Il ne restait plus alors que 6 p. 100 de la population logée dans des taudis (12, 130, 0).

La situation s'est naturellement à nouveau détériorée pendant la guerre. Aussi, une fois réalisée la première étape qui consistait à reloger le plus vite possible ceux qui étaient sans toit, le gouvernement a-t-il lancé, dans son livre blanc « Houses, the next step » de novembre 1953, une seconde campagne de « slum clearance ». Toutes les autorités locales ont procédé à un recensement des « slums-houses » et élaboré des programmes. On a abouti à un total d'environ un million de logements à remplacer pour toute la Grande-Bretagne, dont 850.000 en Angleterre et au Pays de Galles. Le programme 1956-1960 prévoit le remplacement de 375.000 logements.

On a vu ci-dessus comment:

— d'une part une aide financière est donnée aux Local Authorities pour réparer provisoirement les slum-houses qui doivent être utilisées encore un certain temps (1re partie, chapitre 2);

— d'autre part, l'effort de construction des Local Authorities est maintenant concentré sur le « slum clearence » pour lequel en principe seules demeurent les subventions.

Il était nécessaire de souligner ceci en terminant cette partie du rapport relative au financement. Cette nouvelle orientation donne en effet maintenant à la politique de logement britannique un aspect assez différent de celui qu'elle présentait au cours des récentes années.

TROISIEME PARTIE

REALISATION DES CONSTRUCTIONS

CHAPITRE Ier

Conceptions architecturales.

A. — STRUCTURE DES PLANS

82 p. 100 des logements construits au Royaume-Uni pendant les quatre années 1948-1951 l'ont été, on l'a vu, par les autorités locales. La proportion a diminué lentement depuis l'arrivée au pouvoir des conservateurs, mais elle atteignait encore 52 p. 100 en 1956.

Les autorités locales et leurs architectes sont guidés dans l'établissement de leurs projets par des manuels édités par le Ministre responsable du logement (« Ministry of Health » jusqu'en janvier 1951, « Ministry of Housing and Local Government » maintenant):

« Housing Manual, 1944 »;

« Housing Manual, 1949 »;

« Housing Manual 1949, Technical Appendices », paru en 1951;

« Housing Manual 1949, 1er supplément: Housing for Special Purposes » (construction de logements spéciaux: pour personnes âgées, personnes seules, mutilés);
« Houses 1952 », 2e supplément au Housing Manual 1949;
« Houses 1953 », 3e supplément.

Quoique ces manuels ne contiennent que des recommandations, le soin particulier avec lequel ils ont été élaborés, en collaboration avec une sous-commission du conseil central consultatif du logement et un groupe d'architectes désignés par les associations des autorités locales, leur confère une telle autorité que les indications qu'ils contiennent donnent pratiquement les caractéristiques des logements construits au Royaume-Uni.

Ces manuels distinguent trois types de base de plans de logements d'après la nature de la cuisine (kitchen) (46, 41):

« The kitchen-living room house »;
« The Working-kitchen house »;
« The dining-kitchen house ».

Ces distinctions sont importantes car les normes de surface en dépendent pour une part.

La traduction littérale des désignations précédentes ne définirait nullement les types de plan correspondants, notamment du fait d'une disparité dans les définitions britannique et française de « la cuisine ».

Si aussi bien la préparation que la cuisson des aliments se font dans une même pièce, il n'y a aucun doute: au Royaume-Uni comme en France, cette pièce constitue la cuisine.

Mais si la préparation d'une part, la cuisson d'autre part s'effectuent dans deux pièces distinctes, laquelle est la « cuisine » ? Pour les Français, certainement celle où s'effectue la cuisson. C'est ainsi par exemple qu'on appellera « cuisine-alcôve » le coin où se trouve la cuisinière même si les aliments sont préparés dans la « salle commune » (à la campagne) ou la « salle de séjour » (en ville). Au Royaume-Uni au contraire on appelle « cuisine » la pièce où les aliments sont préparés.

Les trois types susdits correspondent à une « cuisine » suivant la définition française de plus en plus grande (sauf pour la 2e variante du 3e type).

1. *Les « Kitchen-living room houses »*. — Elles comportent:

Une « Kitchen-living room » (qu'en France on appellerait « salle de séjour » ou « salle commune ») dans laquelle, outre son rôle de living-room:

— les aliments sont préparés;
— les repas sont pris,

une « scullery » (littéralement « arrière-cuisine », qu'en France on appellerait « petite cuisine ») dans laquelle s'effectuent:

— la cuisson des aliments;
— la vaisselle,

et en outre, éventuellement:

A la campagne, une buanderie (« wash house ») construite dans les dépendances (« outbuildings », qui comportent généralement les W. C., un cellier — « store » — et un petit dépôt pour le combustible — « fuel-store »);

A partir de cinq occupants, une « sitting-room » (littéralement « pièce où on se tient » et que, en France, puisqu'il y a déjà une « salle de séjour » ou « salle commune », on appellerait sans doute « salle » dans les milieux « populaires » et « petit salon » dans les milieux « bourgeois »).

2. *Les « Working-Kitchen houses »*. — Elles comportent:

Une « Working Kitchen » (qu'en France on appellerait cuisine moyenne) dans laquelle:

— les aliments sont préparés et cuits;
— la vaisselle est faite;
— le « Laundry » est effectué. « Laundry » se traduit, littéralement, par « blanchissage ». En réalité il semble que seuls les petits blanchissages soient faits dans les « Working-kitchen ». Les exemples de plans ne comportent pas d'emplacements pour machine à laver mais seulement l'indication de la présence d'un « wash boiler » accroché au mur (appareil pour production d'eau chaude) (46, 55 à 67) (1). La mission a constaté que, pour les logements collectifs, la lessive se fait souvent dans des blanchisseries communes, généralement situées au sous-sol, équipées de machines à laver et de séchoirs, dont les ménagères peuvent disposer à tour de rôle.

(1) Lorsqu'il y a « Wash house » (buanderie) — pour les « kitchen-living room houses » et les « dining-kitchen houses » — le « wash boiler » qui s'y trouve correspond à la « lessiveuse » classique ou à la machine à laver moderne.

Un « dining space » et un « living space » qui peuvent être:

— soit indifférenciés dans un grand living-room;
— soit différenciés dans un grand living-room (où est ménagé un « dining-recess »: « coin pour manger);
— soit deux pièces distinctes, « dining-pace » et « living-room ».

3. *Les « dining-kitchen houses »*. — Elles comportent:

a) Soit (en milieu urbain ou rural):

Une « dining kitchen (qu'en France on appellerait grande cuisine) dans laquelle:

— les aliments sont préparés et cuits,
— la vaisselle est faite,
— les repas sont pris;

Un « living-room »;
Une buanderie (« wash house »);

b) Soit (en milieu urbain) (46, 69 et 71):

Une « dining kitchen » dans laquelle:

— les aliments sont préparés,
— les repas sont pris;

Un « living-room »;

Une « scullery » (littéralement « arrière cuisine », qu'en France on appellerait ici « cuisine » moyenne) dans laquelle:

— les aliments sont cuits,
— la vaisselle est faite,

(Le « laundry » (blanchissage) est effectué dans la « scullery » s'il s'agit d'un logement individuel (« house ») dans la salle de bains s'il s'agit d'un appartement (« flat ») à moins qu'il n'existe une blanchisserie commune (46, 83, 5).

A ces trois types de base de plans, devenus absolument classiques depuis la parution du « Housing Manual 1944 », et qui sont maintenant appelés « orthodoxes », le manual « Houses 1952 » a ajouté:

— la « dining hall house »;
— la « large living room house ».

Ces deux types, que le « Manual » indique déjà très appréciés au Canada et aux Etats-Unis, sont présentés comme une innovation au Royaume-Uni pour des maisons populaires de petite surface (comme le sont les « Council Houses »).

Ils sont dans une certaine mesure le résultat de l'effort effectué à l'époque pour réduire le coût de construction en diminuant la surface totale mais sans diminuer la surface des pièces. Ceci ne peut être obtenu naturellement qu'en réduisant la surface des circulations, soit par une meilleure disposition relative des pièces, soit purement et simplement en effectuant la circulation à l'intérieur des pièces.

Dans tous les plans « orthodoxes » donnés par le *Housing Manual* 1944 et repris dans le *Housing Manual* 1949, l'escalier (1) s'élève à partir du « hall » d'entrée (lequel a d'ailleurs une surface relativement importante). Dans les « dining hall houses » et les « large living-room houses » au contraire, l'escalier s'élève, respectivement, à partir du « dining space » ou du « living-room » (2), le hall étant réduit à un simple sas. Les avantages de cette disposition sont les suivants:

Diminution de la surface habitable totale de la maison (donc diminution de son prix) sans diminution de la surface des pièces;

Au contraire augmentation de la surface apparente soit du « dining space », soit du « living-room »;

Aspect décoratif attrayant de ces deux pièces par la présence du départ de l'escalier;

Meilleures possibilités de chauffage de la maison: elle peut être tout entière chauffée à partir du rez-de-chaussée avec une dépense moindre que dans une maison à plan orthodoxe. (Par contre il est nécessaire de la chauffer tout entière). L'escalier en effet permet à l'air chaud de monter au 1er étage, dont les chambres sont suffisamment chauffées de ce fait (on sait que le climat maritime du Royaume-Uni lui épargne les froids rigoureux). Le rez-de-chaussée est chauffé:

— dans la « dining hall house », par un foyer central placé dans le « living-room », alimentant deux radiateurs pour le « dining hall » et la cuisine;
— dans la « large living room house », par une petite chaudière placée dans la cuisine alimentant deux radiateurs pour le « living-room ».

(1) On le verra plus loin, la grande majorité des logements britanniques, même en milieu urbain, sont des logements « individuels », suivant la terminologie française.

(2) Les « dining hall houses » et les « large living-room houses » sont, si on les classe selon les critères des plans orthodoxes, des « working ktichen houses ».

Dans les deux cas le foyer ou la chaudière centrals distribuent en outre l'eau chaude dans toute la maison pour la toilette, la lessive et la vaisselle.

Ce chauffage de toute la maison (qui n'est pas habituel en Grande-Bretagne) permet une bien meilleure utilisation de celle-ci l'hiver: toutes ses pièces peuvent être occupées par les enfants, les uns jouant, les autres étudiant, de telle sorte que des zones de silence et des zones de bruit peuvent être harmonieusement réparties.

B. — LOGEMENTS INDIVIDUELS ET IMMEUBLES COLLECTIFS

Chacun connaît la préférence marquée des britanniques pour le logement individuel avec jardin (« house » ou « cottage »). Le *Housing Manual* 1949 déclare même, en tête de son chapitre relatif aux appartements (« flats ») que ceux-ci « ne sont pas réellement satisfaisants » pour les familles comportant de jeunes enfants (46, 82, 1).

Ainsi, même en milieu urbain, le logement traditionnel britannique est le logement individuel. Il représentait en 1954, en Angleterre, les 7/8 des logements existants (15, 14, note).

Dans les 1.062.000 logements construits du 1er avril 1945 au 31 décembre 1953 par les autorités locales d'Angleterre et du Pays de Galles, 84 p. 100 sont des logements individuels.

Ce chiffre global masque toutefois l'existence d'une importante tendance à l'augmentation de la proportion d'appartements (tendance nullement due d'ailleurs à un changement dans les préférences du public, mais à des nécessités d'urbanisme). Ainsi, le pourcentage précédent a évolué comme suit de 1948 à 1955 (1):

1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.
93	87	83	80	80	77	77	75

I. — *Logements individuels.*

Parmi les logements individuels, *la grande majorité est constituée par des maisons à un étage*: « *Two storey houses* » (46, 24, 3).

(Soulignons ici que, contrairement à ce qu'indiquent la plupart des dictionnaires même les plus sérieux (2), « storey » ne doit pas se traduire par étage mais par « niveau » car le rez-de-chaussée français est lui-même un « storey ». Ainsi par exemple ce que nous appelons en France une maison de deux étages (qui comprend rez-de-chaussée, 1er étage, 2e étage), est en Grande-Bretagne une « 3 storeys house », ce que les spécialistes du logement appellent maintenant en France, justement pour éviter toute équivoque, une « maison à trois niveaux ». Par contre notre terme 1er étage se traduit par « first floor », 2e étage par « second floor », etc., le rez-de-chaussée se traduisant par « ground floor »).

Avant 1939 ces « 2 storey houses » étaient, traditionnellement, des maisons jumelées, dites *semi-detached houses* (par opposition à la maison isolée: « detached house ») ou, dit-on encore maintenant, *in pair* (en paire).

Depuis 1945, les « 2 storey houses » se construisent de plus en plus en *terrace houses*, terme qui, à l'origine, désignait une rangée de maisons juxtaposées dominant une pente et qui maintenant correspond à tout ce que nous appelons en France des logements « en bandes ».

Le terme « *bungalow* », parfois employé, désigne un logement individuel construit seulement sur rez-de-chaussée (avec tout au plus une ou deux chambres mansardées). Il peut être « detached », « semi-detached » ou en « terrace ». Le terme *single storey house* (maison à un seul niveau) est également employé.

La préférence des Britanniques pour la maison individuelle par rapport à l'appartement les conduit souvent jusqu'à une solution qui nous étonne, la *three storey terrace house* dans les zones urbaines où des « two storey houses », même en « terrace », donneraient une densité d'occupation insuffisante (46, 47). Il s'agit de maisons individuelles à trois niveaux juxtaposées en bandes. Elles sont du type « working kitchen » et comportent cinq ou six pièces, et même six pièces et un garage. Leurs façades sont d'une fois et demi à deux fois plus hautes que larges.

Certes il existe bien de telles maisons — quoiqu'elles ne constituent pas des « bandes » de maisons identiques — dans nos villes françaises, mais généralement:

— d'une part elles ne sont pas des logements populaires;
— d'autre part, elles datent d'avant 1914.

Là où nous réalisons des immeubles à trois niveaux, notamment dans les villes sinistrées reconstruites, ils comportent très généralement des appartements (1).

Ce qui est spécifique à la Grande-Bretagne au contraire, c'est que dans les programmes de constructions neuves réalisées depuis 1945 figurent des séries de « 3 storey terrace houses ».

En France un immeuble à trois niveaux comportant six logements à double orientation (donnant sur les deux façades), est sans aucun doute, depuis 1945, composé de six appartements, desservis par un seul escalier central. En Grande-Bretagne il sera plus vraisemblablement composé de six « 3 storey houses » juxtaposées — et comportera donc six escaliers.

Le coût supplémentaire correspondant à ces six escaliers et la fatigue des habitants — notamment des mères de famille — résultant de ceux-ci sont plus que largement compensées, dans l'optique britannique, par la possibilité pour tous les logements de disposer d'un jardin individuel (si petit soit-il) accessible de plein pied et par le fait qu'on se trouve beaucoup plus « chez soi » dans une maison que dans un appartement: les bruits des voisins notamment se transmettent très peu à travers murs mitoyens alors qu'ils se transmettent beaucoup par les planchers, jusqu'à être intolérables dans les appartements pour les locataires logeant au-dessous d'une famille comprenant de jeunes enfants.

II. — *Immeubles collectifs (A appartements).*

La passion des Britanniques pour la maison individuelle les conduit à chercher à la conserver jusque dans les très grandes villes et même jusqu'au cœur de Londres (ensemble « Churchill Gardens » du district de Pimlico visité par la mission). Seulement, faute de place, ils sont, là, obligés de les superposer: ce sont les *maisonettes*, solution encore plus étonnante pour un Français que les « 3 storey houses ».

Elles consistent en des logements à deux niveaux (niveau inférieur comportant hall, cuisine et living, niveau supérieur comportant chambres et salle de bains, reliés par un escalier intérieur) incorporés dans des immeubles collectifs. Ceux-ci comprennent soit uniquement des maisonettes, soit des maisonettes et des « flats ».

Une solution typique (celle de certains immeubles de « Churchill Gardens ») est l'immeuble à quatre niveaux comportant deux « maisonettes » superposées, chacune d'entre elles disposant d'un petit jardin sur l'une des façades (49, 16).

Mais le *Housing Manual* 1949 recommande également l'incorporation de maisonettes dans des immeubles élevés à ascenseurs (46, 84, 6).

Il existe toutefois une tendance inverse de celle qui conduit aux « 3 storey terrace houses » et aux maisonettes et le développement de ces types de logement n'exclut pas l'existence de petits collectifs et même de très petits collectifs. La raison en est, bien entendu, la recherche de l'économie (48, 11) et aussi le désir d'éviter les escaliers pour les logements occupés par des personnes âgées.

Les Britanniques construisent ainsi:

— des « 2 *storey blocks of flats* » (49, 27) ou « 2 *storey cottage flats* » (48, 11) ou « *flatted cottages* » parmi lesquels existent même des « detached 2 storey blocks of flats » (49, 6).

Ceux-ci sont construits même en milieu rural: la mission a visité un tel flatted cottage dans le « rural district » de Hambledon.

— des « 3 *storey blocks of flats* » (46, 88) (49, 29).

Généralement ceux-ci sont des immeubles tout simples à cellules de base constituées par deux appartements symétriques

(1) Ces chiffres, donnés par le rapport d'août 1956 du comité de l'habitat de Genève (progrès accomplis et politiques suivies en matière de logement en Europe, 1955) comme s'appliquant à l'ensemble du Royaume-Uni, ne sont afférents en réalité qu'aux logements construits par les Local Authorities en Angleterre et au Pays de Galles.

(2) Et même un glossaire international de termes techniques relatifs à l'habitation et à l'urbanisme.

(1) C'est d'ailleurs essentiellement pour remplacer les anciens pâtés de petites maisons « verticales » par des immeubles collectifs à appartements « horizontaux » qu'on a obligé, dans les villes sinistrées, les propriétaires à se grouper dans des associations syndicales de reconstruction.

par rapport à l'axe de leur escalier d'accès, chaque appartement ayant « double orientation » (sur les deux façades opposées). Ces collectifs de 6 appartements sont eux-mêmes construits « en bandes ».

Mais, parfois, les « 3 storey blocks of flats » sont déjà des collectifs plus importants, l'escalier desservant 4 appartements par étage ou davantage. Dans ce cas, étant donné que les appartements ont toujours deux orientations (mais non plus opposées), les immeubles ne peuvent plus être construits « en bandes » (48, 21 et 22).

Les collectifs comportant des ascenseurs ont, en principe, au moins 5 niveaux. Les britanniques considèrent en effet ce chiffre nécessaire pour que l'ascenseur soit pleinement utilisé (46, 82, 7). Comme ils estiment d'autre part que, dans les immeubles sans ascenseurs, l'entrée des logements ne doit pas se trouver plus haut que le 3e niveau, il n'y a pas, en principe d'immeubles à 4 niveaux (sauf si les deux derniers niveaux correspondent à des « maisonettes » (46, 82, 2).

Les blocs élevés avec ascenseurs sont:

— le plus souvent des immeubles linéaires « minces » pour que tous les appartements aient deux orientations opposées, généralement Est et Ouest (en France on réalise au contraire surtout des immeubles « épais », solution plus économique, mais dans laquelle les appartements ont une orientation unique, généralement Est ou Ouest; chaque escalier ou ascenseur desservant 4 appartements par niveau, contre 2 dans la solution immeuble « mince ») (46, 86) (18, 12: Pimlico) ;

— parfois des « tours », ou bien à plan carré dans lesquelles tous les appartements ont également deux orientations mais qui ne sont plus opposées (le plus souvent 4 appartements par niveau, chacun occupant un angle de la tour) ; ou bien à plan en forme de T avec 3 appartements par niveau ayant chacun 3 orientations (par exemple tours de 11 étages dans l'ensemble « Princes Way and Wimbledon Park Side » réalisé à Wandsworth par le London County Council, que la mission a visité).

L'adoption de ces plans d'immeubles « minces » ou de tours non massives est dû notamment à la règle posée par le « Housing Manual 1949 » suivant laquelle chaque appartement doit avoir une loggia ensoleillée. (46, 83, 7).

Quelque soit le parti architectural adopté il faut souligner qu'en Grande-Bretagne, sauf exceptions très rares pour les W. C. (49, 29, fig. 33), salles de bains et W. C. sont toujours éclairés à la lumière du jour et directement ventilés à la différence des conceptions françaises où constamment ces locaux ou bien donnent sur des « courettes » qui ne sont que de véritable puits ou biens ne sont éclairés qu'à l'électricité et ventilés par des gaines (ce qui est pour une grande part la conséquence du choix d'immeubles « épais »).

Mais, même dans les zones où une forte densité d'habitation est imposée par les circonstances, les britanniques cherchent encore à éviter de loger dans des appartements les familles comportant de jeunes enfants. Ils y parviennent souvent en alternant leurs nouveaux ensembles urbains des « 2 storey houses » ou « 3 storey houses » et des « blocks of flats » d'autant plus élevés qu'il faut ménager du terrain pour les premières. Cette technique d'urbanisme permet par ailleurs de rompre la monotonie et « d'aérer » les blocks. Elle est d'ailleurs également utilisée maintenant en France.

Si enfin ils ne peuvent absolument éviter de loger dans des appartements des familles chargées de jeunes enfants, les britanniques leur attribuent les logement du rez-de-chaussée ou des étages les plus bas pour qu'elles puissent aisément accéder aux espaces verts. (46, 82, 1).

C. — Normes dimensionnelles

I. — *Réglementation.*

a) Logements construits par les autorités locales.

En principe, et c'est une des conséquences du caractère décentralisé de l'administration locale que nous avons souligné dans l'introduction du présent rapport, il n'existe pas de normes obligatoires pour les logements construits par les Council. Le ministère compétent (« Ministry of Health » jusqu'en 1951. « Ministry of housing and local government » actuellement) se borne à formuler des recommandations. Mais elles sont pratiquement presque toujours suivies et cela d'autant plus que, si la construction est effectuée avec prêt du « Public Works Loan Board » — ce qui a été initialement le cas général et est encore actuellement très fréquent — ce prêt doit être, on l'a vu ci-dessus, approuvé par le Ministère et ne l'est que si celui-ci entérine le coût et les caractéristiques des logements projetés.

C'est ce qui a fait indiquer à la mission d'études que certaines normes étaient « obligatoires »: celles concernant les surfaces:

— de la « gross area of living » (notion nouvelle introduite par la circulaire 38/51 du 28 avril 1951 sous la dénomination « aggregate living space » et qui comprend le total des surfaces des « living-room », « sitting-room » et « kitchen ») ;

— des chambres à coucher.

b) Logements construits par l'initiative privée.

Les autorités locales ont le pouvoir de ne délivrer le permis de construire que si les caractéristiques des logements leur semblent satisfaisantes (11 *bis*, 17, 7).

II. — *Conversion des « surfaces habitables » britanniques en « surfaces habitables » françaises.*

Une cause fréquente d'erreurs dans les comparaisons entre les « surfaces habitables » des logements britanniques et français est que les définitions correspondantes ne coïncident pas. En outre, la définition britannique a pu donner lieu dans le passé à quelque ambiguïté et la définition française a varié dans le temps.

Les trois rapports de la Commission Girdwood sur le coût de la construction, des 30 juin 1948, 20 février 1950 et 19 mai 1952, continuent à utiliser la terminologie du Ministry of Health, appellent « floor area » (surface de plancher (42, 9, 3) la surface du logement à l'intérieur des murs qui le limitent, y compris les surfaces des murs de séparation et cloisons, des bow windows, des coffres de cheminées et des escaliers (1), y compris également les annexes extérieures (« out buildings »), consistant généralement en un cellier (« store »), une réserve de combustible (« fuel-store »), un W-C et, à la campagne, une buanderie (« wash-house »). Cette « floor area » constitue, comme l'indique le premier rapport Girdwood (note de la page 9), une « gross area », surface totale ou brute.

Pour le *Housing Manual* 1949, la « floor area » de la maison ne comporte pas les « out buildings ».

Mais tout risque d'ambiguïté est maintenant écarté: depuis la parution du Manuel » Houses 1952 », on distingue toujours soigneusement pour chaque logement:

— la » gross house area »;

— la « net house area »,

la différence entre elles correspondant aux « out buildings ».

La définition française de la « surface habitable » (donnée notamment par l'article 4 du décret du 2 août 1950 créant les primes à la construction) ne tient pas compte des annexes extérieures (remises, garages, terrasses, vérandas et autres dépendances). Elle ne doit donc être comparée qu'à la surface habitable britannique nette. En outre, à la différence de la surface britannique elle ne comprend pas, d'une part, les surfaces des murs intérieurs, cloisons et gaines de cheminées, d'autre part, celles des « emmarchements et trémies d'escaliers ». Celles-ci doivent donc être déduites des chiffres « definition britannique » pour pouvoir faire des comparaisons avec les chiffres « définition française ».

La circulaire française 56/96 du 20 octobre 1956 apprécie la surface moyenne des murs intérieurs, cloisons et gaines de cheminées à 5 p. 100 de la surface « comprise entre les parements intérieurs des murs ou cloisons délimitant le logement », ce qui est précisément la surface habitable nette britannique.

Quant à la surface des escaliers intérieurs aux houses et aux maisonettes, l'étude des plans-exemples contenus dans les manuels 1949, 1952 et 1953 montre qu'elle peut être appréciée avec une approximation suffisante à 7 p. 100 de la surface habitable britannique nette.

Ainsi, on passera de la surface habitable britannique nette (c'est-à-dire « out buildings » exclus) à la surface habitable française en opérant un abattement:

— de 12 p. 100 pour les « houses » et les « maisonettes »

— de 5 p. 100 pour les « flats ». ;

(1) Puisqu'il s'agit de la surface « de plancher » intérieure aux logements, sont donc compris les escaliers des logements individuels et des « maisonettes » et exclus les escaliers des blocks of flats (ou blocks of maisonettes ou blocks comportant à la fois des flats et des maisonettes) donnant accès à chaque appartement.

III. — *Tendance générale de l'évolution des normes de surface britannique.*

Elle peut s'étudier sur la base de la « 3 Bedroom house » traditionnellement construite par les autorités locales. La surface moyenne de celle-ci a évolué comme suit:

(En square feet.)

SOURCE du renseignement.		NET AREA	OUT BUILDINGS	GROSS AREA
	1934-1938	765	0	765
	1938-1939	800	0	800
(42,28)	1944 Recommandation de la Dudley Committee	900 (*min.*)	70 (*min.*) (1) *	970 (*min.*) (2)
	1944 *Housing Manual*	900 (*min.*)	70 (*min.*) (1) *	970 (*min.*) (2)
	Novembre 1945. Circulaire 200/45 du Ministry of Health	900 (*min.*) 925		
(42,10,2)	Houses terminées en octobre-novembre 1947	934		
(43,3,3)	Houses terminées en octobre 1949	940	95	1.029
(46,43,1)	1949 *Housing Manual* (3)	925	110	1.050
(44,4,3)	Houses terminées en octobre 1951	940	110	1.050
(47)	*Manuel Houses* 1952 (3) (4)	844	64	908
(48,4 à 8 et 20)	*Manuel Houses* 1953 (3) (4)	830	57	887

(1) 100 en milieu rural.
(2) 1.000 en milieu rural.
(3) Pour les 3 Bedroomhouses pour 5 personnes.
(4) Moyennes des surfaces des plans proposés pour 5 personnes.

Traduits en mètres carrés et en surface habitable, définition française, ces chiffres deviennent:

RÉALISATIONS	RECOMMANDATIONS	NET area.	OUT buildings.	GROSS area.
		Mètres carrés.		
1934-1938		62	0	62
1938-1939		65	0	65
	1944	74 (min.)	7	81
	Novembre 1945	74 (min.)		
Octobre/novembre 1947		76		
		77	9	86
Octobre 1949		77	10	87
	1949	76		
Octobre 1951		77	10	87
	1952	69	6	75
	1953	68	5	73

Les chiffres de ces tableaux ne sont pas absolument homogènes puisqu'ils correspondent tantôt à des réalisations effectives, tantôt à de simples recommandations. Mais, comme on l'a indiqué ci-dessus, les recommandations du ministère sont très généralement suivies par les autorités locales.

On voit que, assez restreinte en 1934-1938, notamment de par l'absence complète d'annexes, déjà améliorée en 1938-1939, la surface moyenne de la « 3 bedroom » a été considérablement augmentée en 1944-1945 et a continué à croître sous le gouvernement travailliste pour atteindre un maximum de 1.050 square feet brut et 940 square feet net en 1951. La politique du gouvernement conservateur a été de faire davantage de logements, quitte à réduire la surface et on assiste depuis 1951 à une diminution importante des normes sans toutefois qu'elles rejoignent les bas niveaux d'avant guerre.

Cette politique a été violemment combattue par les travaillistes. Comme en France la controverse est vive entre ceux qui veulent construire, même en période de crise de logement, suivant des normes relativement confortables et ceux qui préfèrent loger le plus de familles possible, quitte à réduire les normes. Les mêmes expressions qu'en France sont d'ailleurs employées en Grande-Bretagne dans ce débat: M. Aneurin Bevan, qui fût de 1945 à 1951 le ministre travailliste du logement, a déclaré à la Chambre des communes, le 4 décembre 1951, qu'il était certain que l'on pourrait construire un plus grand nombre de maisons « en les réduisant aux dimensions de cabanes à lapins » et, le 22 avril 1952, que son successeur conservateur, M. Mac Millan, était « le ministre des taudis » (11, 20, 1 et 9).

Comparaison avec la France.

La « 3 Bedroom » britannique doit être comparée au logement individuel français de « cinq pièces ». En effet, outre les trois chambres à coucher, elle comporte:

— soit « Kitchen living room » et « sitting room » (et dans ce cas existe une « scullery », qui correspond à notre cuisine);

— soit « Living room » et « Dining space » (parfois réunis en un grand « living room »);

— soit « Living room » et « Dining Kitchen », mais, alors, cette dernière est très grande ou assortie d'une « scullery ».

L'évolution des normes de surface du cinq pièces français depuis 1947 est la suivante (on a retenu les chiffres moyens entre surface minimale et surface maximale).

	H. L. M. locatives.	LOGEMENTS économiques.
	Mètres carrés.	
Arrêté du 19 décembre 1947	90	
Arrêté du 4 mai 1951	84	
Arrêté du 17 mars 1953		72
Arrêté du 30 décembre 1953	76	
Arrêté du 11 mars 1954		75
Arrêté du 23 novembre 1955:		
Catégorie A (Lo. Po. Fa) 69 m²	74	
Catégorie B 79 m²		

On voit que la tendance est continue depuis 1947 pour la réduction des normes (sauf l'arrêté du 11 mars 1954, concernant les Log. Eco. mais ceux-ci avaient été d'emblée créés au chiffre le plus bas pour un 5 pièces qui ait été retenu depuis 1947).

On voit aussi, en valeur absolue, que les normes françaises ont toujours été supérieures aux normes britanniques; elles l'étaient d'environ 15 p. 100 en 1947, d'environ 10 p. 100 en 1953. Mais il faut prendre garde de ne pas exagérer la portée de cette comparaison. Elle veut dire seulement que les logements français comportant 5 pièces, sont plus grands que les logements britanniques comportant 5 pièces, mais ce ne sont pas des pièces de même nature. Pour le logement britannique, il s'agit de 3 chambres à coucher et de 2 pièces de séjour, pour le logement français, de 4 chambres à coucher et d'une pièce de séjour. Le premier est destiné à 5 personnes sauf ex-

ceptions (1), le second à 6 personnes (art. 2 du décret du 27 mars 1954). Ainsi, le nombre de mètres carrés de surface habitable (définition française), est, d'après les normes actuellement en vigueur, de 13,6 par personne pour le 5 pièces britannique contre 12,4 pour le 5 pièces français.

IV. — *Les normes de surface britanniques.*

1. Normes par pièces.

Elles sont données dans le *Housing Manual* 1949 (46, 42, 2) (46, 83, 4) et (46, 84, 6).

a) Chambres à coucher:

Première chambre (deux personnes): 135 à 150 sq. ft (12,5 à 13,9 mètres carrés);
Autres chambres à deux personnes: 110 à 120 sq. ft. (10,2 à 11,1 mètres carrés);
Chambres à un lit: 70 à 80 sq. ft. (6,5 à 7,4 mètres carrés).

On soulignera cette différence fondamentale que les surfaces des chambres à un lit varient en Grande-Bretagne de 6,5 à 7,4 mètres carrés alors qu'en France elles doivent avoir comme toute pièce principale, en vertu du règlement national de la construction, 9 mètres carrés au minimum sauf autorisation spéciale à partir de la cinquième pièce principale. Pour les H. L. M. locatives (2) on admet un minimum de 7 mètres carrés pour une chambre à partir du logement de trois pièces, et qu'une autre chambre ait moins de 9 mètres carrés à condition que le total des deux petites chambres soient d'au moins 17 mètres carrés; encore cette disposition n'est-elle considérée que comme une dérogation temporaire car elle n'est valable que jusqu'au 31 décembre 1958.

b) Pièces autres que les chambres à coucher:

Cas de la « Kitchen living-room house »:

— « Kitchen living-room »: 80 à 200 sq. ft. (16,7 à 18,6 mètres carrés);
— « Scullery » (correspond à une petite cuisine française): 50 à 70 sq, ft. (4,6 à 6,5 mètres carrés);
— « Wash house » (buanderie), à la campagne: 40 à 50 sq. ft. (3,7 à 4,6 mètres carrés);
— « Sitting room » (à partir de cinq occupants): 110 à 120 sq. ft. (10,2 à 11,1 mètres carrés;

Cas de la « Working Kitchen house »:

— « Working Kitchen »: 90 à 110 sq. ft. (8,4 à 10,2 mètres carrés);
— « Living-room » sans « dining space » différencié: 180 à 220 sq. ft. (16,7 à 20,4 mètres carrés);
— « Living-room » avec « dining space » différencié: 225 à 270 sq. ft. (20,9 à 25,1 mètres carrés).

Cas de la « dining kitchen house »:

— « dining kitchen »: 110 à 130 sq. ft. (10,2 à 12, 1 m2);
— « living-room »: 160 à 200 sq. ft. (14,9 à 18,6 m2);
— « Wash house » (buanderie): 40 à 50 sq. ft. (3,7 à 4,6 m2);

La circulaire 38/51 du 28 avril 1951 a (47,14):

— supprimé dans toutes ces normes le chiffre maximal;
— supprimé les normes concernant les buanderies.

En France, il n'existe plus de normes par pièces, sinon le minimum de 9 mètres carrés pour toute pièce principale (3) et le minimum de 5 mètres carrés pour les cuisines non incorporées à la salle de séjour pour les H. L. M. (4).

(1) Le *Housing Manual* 1949 indique (46, 43, 1) que des 3 bedroom houses peuvent être destinés à 6 personnes, mais alors leur surface moyenne est de 80 square feet (6 m2 définition française) supérieure: 1.005 sq. ft. au lieu de 925 pour la net area. D'ailleurs, aucun des plans-exemples donnés dans le Manual ne correspond à ce cas.

Dans le manuel *Houses* 1952, une seule des 14 « 3 bedroom houses » proposées n'est pas destinée à 5 personnes mais à 4 personnes (47, 9). Sa net area est de 737 sq. ft. contre 844 en moyenne pour les 13 autres, soit 107 sq. ft. (9 m2, définition française) de **moins.**

Dans le manuel *Houses* 1953, trois « 3 bedroom houses » proposées sont destinées à 4 personnes. Leur net area moyenne est de 720 sq. ft. contre 830 pour celles destinées à 5 personnes, soit une différence en moins de 110 sq. ft. (9 m2, définition française).

(2) Collectives.

Pour les H. L. M. locatives individuelles et pour les H. L. M. en accession à la propriété, on admet une chambre de 7 mètres carrés à partir de trois pièces, deux à partir de cinq pièces (art. 6 de l'arrêté du 30 décembre 1953).

(3) Sous la réserve susdite permettant des chambres de 7 à 9 mètres carrés.

(4) Article 2 de l'arrêté du 30 décembre 1953 et article 1er de l'arrêté du 23 novembre 1955.

2. Normes par logement.

a) Les normes de *surface globale* des logements du *Housing Manual* 1949 (46,43,0) (46,84,6) (46,47,5) (46,84,2).

A la différence de la méthode française, les types de logements britanniques sont définis tant en fonction du nombre de personnes qu'ils doivent loger que de leur nombre de pièces. Le nombre de pièces principales n'est d'ailleurs donné que pour les « flats » (16 p. 100 des logements construits de 1945 à 1953 par les autorités locales en Angleterre et Galles); pour les « houses » où les « maisonettes », seul est donné le nombre de chambres à coucher.

Ainsi, par exemple, alors qu'en France on définit un logement en disant « un 3 pièces », « un 5 pièces », en Grande-Bretagne on le définit en disant « a 2 bedroom, 4 person », « a 3 bedroom, 5 person », « a 5 rooms, 6 person ».

Les normes données par le *Housing Manual 1949* sont les suivantes:

(« *Net area* » *en square feet.*)

NOMBRE de personnes.	HOUSES ET MAISONETTES			FLATS	
	Nombre de bedrooms.	Limites de surface. Two storey houses et maisonettes.	Limites de surface. Three storey terrace houses.	Nombre de pièces.	Surface moyenne.
1.....				1	300
1.....				2	350
2.....				2	500
4.....				3	700
4.....	2	750- 800		4	750
5.....	3	900- 950	1.000-1.050	4	850
6.....	3	980-1.030		4	900
6.....	4	1.000-1.090	1.100-1.190	5	950
7.....	4	1.100-1.175	1.200-1.275	5	1.000

Surface habitable (définition française) en mètres carrés.

1.....				1	26,5
1.....				2	30,9
2.....				2	44,1
4.....				3	61,8
4.....	2	61,3-65,4		4	66,2
5.....	3	73,6-77,7	81,8- 85,8	4	75,0
6.....	3	80,1-84,2		4	79,4
6.....	4	81,8-89,1	89,9- 97,3	5	83,8
7.....	4	89,9-96,1	98,1-104,2	5	88,3

Nombre de mètres carrés de surface habitable (définition française) par personne.

NOMBRE de personnes.	HOUSES ET MAISONETTES			FLATS	
	Nombre de bedrooms.	Limites de surface. Two storey houses et maisonettes.	Limites de surface. Three storey terrace houses.	Nombre de pièces.	Surface moyenne.
1.....				1	26,5
1.....				2	30,9
2.....				2	22,0
4.....				3	15,4
4.....	2	15,3-16,3		4	16,5
5.....	3	14,7-15,5	16,4-17,2	4	15,0
6.....	3	13,3-14,0		4	13,2
6.....	4	13,6-14,8	15,0-16,2	5	14,9
7.....	4	12,8-13,7	14,0-14,9	5	12,6

Comparaison avec les normes françaises de l'époque (normes des H. L. M. fixées par l'arrêté du 19 décembre 1947).

Le nombre de pièces des logements n'est donné que pour les « flats ». Pour les « houses » et les « maisonettes », seul est donné le nombre de bedrooms. Mais l'examen des plans-exemples du manuel montre que, en fait:

— les 2 bedroom comportent 3 pièces principales;
— les 3 bedroom comportent 5 pièces principales;
— les 4 bedroom comportent 6 pièces principales, sauf exceptions (46. 66 et 67).

En outre, il n'y a pratiquement pas de 3 bedrooms-6 persons (aucun plan-exemple).

Dans le tableau suivant, on a retenu comme surface « moyenne » la médiane entre les chiffres minima et maxima (en d'autres termes, le milieu de la « fourchette ») et on l'a arrondie au mètre carré le plus proche.

Normes de surfaces moyennes en 1949 en mètre carré de surface habitable (définition française).

NOMBRE de pièces.	GRANDE-BRETAGNE			FRANCE
	Two storey houses et maisonnettes.	Three storey terrace houses.	Flats.	habitations à bon marché
1			26	33
2			37	47
3	63		62	61
4			73	75
5	76	84	86	90
6	89	97		

On voit que, sauf pour le 3 pièces, les normes françaises étaient en 1949 supérieures aux normes britanniques.

Il n'est pas possible d'effectuer une comparaison du nombre de mètres carrés de surface habitable par personne car ce n'est qu'à partir du décret du 27 mars 1954 qu'ont été définies en France des normes d'occupation des logements neufs.

b) Les normes de « *gross area of living* », seules en vigueur depuis le 28 avril 1951.

Comme en France — nous l'avons déjà indiqué ci-desssus en exposant la structure des plans des logements britanniques — on a souligné vers 1950 outre-Manche que l'essentiel n'était pas la surface totale du logement, mais la surface de celui-ci réellement utilisée à plein: celles des pièces. D'où, dans un souci d'économie, un effort pour réduire au maximum les halls, couloirs ou dégagements, soit par une meilleure distribution, soit (« dining hall house », « large living room house ») en effectuant la circulation à l'intérieur des pièces de séjour. Le manuel « Houses 1952 » marque un gros effort dans ce sens. La circulaire 6/52 du 23 janvier 1952 par laquelle le Ministry of Housing l'envoyant aux autorités locales, souligne que les plans-exemples qu'il contient tendent à réduire la surface globale sans réduire la surface des pièces.

Les Britanniques ont été plus loin que nous dans cette voie, en ce sens qu'ils ont même abandonné la notion de surface globale en tant que norme. Depuis la circulaire 38/51 du 28 avril 1951 qui, il est intéressant de le souligner, a été faite lorsque le parti travailliste était encore au pouvoir, cette notion a cédé la place à celle de l' aggregate living space » ou « gross area of living », qu'on peut traduire peut-être par surface de séjour totale. Encore des normes n'ont-elles été définies en la matière que pour:

— la « 3 bedroom house for 5 persons »: 320 sq. ft. (29,7 m2);
— la « 2 bedroom house for 4 persons »: 280 sq. ft. (26,0 m2).

V. — *Hauteurs sous plafond.*

Au début de 1950 le second rapport Girdwood signalait que la plupart des autorités locales avaient un règlement (« bye-law ») en vigueur selon lequel la hauteur sous plafond des logements devait être au minimum de 8 pieds (2,44 m). Il recommandait d'abaisser ce minimum à 7,5 pieds (2,29 m), indiquant qu'une telle réduction de hauteur de demi pied correspondait à une économie de 15 à 20 livres par logement (43,22,1).

Cette recommandation fut entérinée par une circulaire 58/50 de mai 1950.

Le troisième rapport Girdwood (19 mai 1952) a indiqué qu'elle avait déjà été suivie à l'époque par environ 500 autorités locales (44, 13, 2).

En la renouvelant à son tour, le rapport Bailey de décembre 1952 estimait qu'une économie de 15 millions de livres aurait été faite si la hauteur de 7 pieds 1/2 avait été appliquée depuis 1945 (49, 5, 2).

En France, on le sait, la hauteur sous plafond des H. L. M. est de 2,50 depuis une circulaire Cl. Petit du 25 octobre 1951 confirmée par un arrêté Lemaire du 30 décembre 1953 et un arrêté Duchet du 23 novembre 1955.

D. — Répartition des logements construits selon leur grandeur

La politique de construction du Ministry of Health a été dans l'immédiate après guerre de favoriser la construction de 3 bedroom-houses (5 pièces) comme étant le type de logement susceptible de satisfaire le mieux les besoins généraux (42, 31. 5).

Mais le premier rapport Girdwood sur le coût de la construction a signalé que cette politique avait abouti à un excès tel que bien des 3 bedroom-houses étaient insuffisamment occupées, ce dont se plaignaient d'ailleurs les locataires eux-mêmes qui auraient préféré payer un loyer moindre dans une 2 bedroom.

Pour les trois années 1er avril 1945-31 mars 1948, en effet, sur le total des logements construits par les autorités locales d'Angleterre et du pays de Galles, 86 p. 100 étaient des 3 bedrooms, 8 p. 100 des 2 bedrooms.

Selon la recommandation du rapport un effort fut donc fait pour augmenter largement la proportion des 2 bedrooms, effort qui se traduit par les chiffres suivants (43, 20, 2) (44, 18, 3) (11 *bis* Suppl. 3).

	POURCENTAGE DE LOGEMENTS DE			
	1 bedroom.	2 bedrooms.	3 bedrooms.	4 bedrooms et plus.
Pour les marchés approuvés pendant:				
Le semestre avril 1948-septembre 1948	4	13	80	3
Le semestre octobre 1948-mars 1949	7	15	74	4
Le semestre avril 1949-septembre 1949	6	23	67	4
Le trimestre octobre 1949-décembre 1949	9	25	61	5
Le trimestre octobre 1951-décembre 1951	8	39	50	3
Le trimestre avril 1952-juin 1952	9	38	51	2
Pour les logements terminés pendant:				
L'année 1954	8	36	54	2
L'année 1955	10	36	52	2

Pour la période de près de neuf ans, première année 1945-31 décembre 1953, les chiffres se répartirent comme suit, pour les logements terminés, entre « houses » d'une part, « flats » et « maisonettes » d'autre part (« Housing Return » for England and Wales, 31 déc. 1953, p. 6):

	POURCENTAGE DE LOGEMENTS DE			
	1 bedroom.	2 bedrooms.	3 bedrooms.	4 bedrooms et plus.
Houses (84 p. 100 total)	3	19	75	3
Flats et maisonettes (16 p. 100 du total)	28	53	17	2
Total	7	24	66	3

Comparaison avec la France.

On ne dispose de renseignements sur la répartition des logements en France selon leurs grandeurs que depuis octobre 1956, date à laquelle le *Bulletin mensuel* de l'I. N. S. E. E. a commencé à publier la répartition des permis de construire accor-

dés suivant le nombre de pièces. Ces renseignements sont les suivants (*Bulletins mensuels* d'octobre et décembre 1956, février, mai et août 1957).

	POURCENTAGE DE LOGEMENTS DE					
	Une pièce.	Deux pièces.	Trois pièces.	Quatre pièces.	Cinq pièces.	Six pièces.
1955:						
2e trimestre.....	3	12	29	33	17	6
3e trimestre.....	3	12	30	33	16	6
4e trimestre.....	2	13	35	32	14	4
1956:						
1er trimestre.....	3	13	32	32	15	5
2e trimestre.....	3	11	32	33	16	5
3e trimestre.....	3	13	33	33	14	4
4e trimestre.....	3	14	34	32	13	4
1957:						
1er trimestre.....	3	12	32	33	16	4
Moyenne arithmétique de ces pour 100 pour les deux années 1er avril 1955-31 mars 1957	3	12	32	33	15	5

Une comparaison des chiffres britanniques et français dont on dispose pour 1955 n'est pas rigoureuse puisque les premiers s'appliquent à des logements terminés dans l'année, les seconds à des logements autorisés dans l'année. On peut néanmoins l'effectuer pour tenter de dégager un résultat approximatif, les variations dans les proportions n'étant pas massives d'une année sur l'autre. On obtient:

	POURCENTAGE DE LOGEMENTS DE			
	1 bedroom ou 1 et 2 pièces.	2 bedrooms ou 3 pièces.	3 bedrooms ou 4 et 5 pièces.	Au-delà de 3 bedrooms ou 5 pièces.
1955. — Logements:				
Terminés en Angleterre et Galles.....	10	36	52	2
Autorisés en France..	15	31	49	5

On constate que la France répartit davantage ses logements neufs entre les quatre catégories.

E. — Normalisation (1). — Modulation (2)

Terminologie.

Il faut distinguer:

— la « normalisation » qui correspond à la fabrication d'objets présentant un certain nombre de caractéristiques communes, notamment dimensionnelles;

— la fixation de toutes les caractéristiques des objets fabriqués, de telle sorte qu'ils soient à tous points de vue identiques entre eux, ce qui permet la fabrication « en série ».

Cette dernière méthode était appelée jusqu'à ces dernières années en France « standardisation ». Mais cette terminologie amenait à l'équivoque car dans les pays anglo-saxons, qui sont ceux précisément d'où vient le mot « standardisation », celui-ci définit ce que nous appelons la « normalisation ». Aussi emploie-t-on maintenant en France le mot « typification » pour désigner la seconde méthode.

Ainsi normalisation en France et standardisation en Grande-Bretagne sont une seule et même chose, que nous étudions dans la présente section.

Normalisation.

Comme en France, les normes sont élaborées en Grande-Bretagne par un organisme privé, la « British Standards Institution » (B. S. I.) qui, en 1928, est devenue l'héritière du « Committee of Standards » fondé en 1901, premier organisme au monde à avoir entrepris une normalisation sur le plan national.

La B. S. I. comporte notamment quatre conseil divisionnaires, compétents respectivement pour les industries mécaniques, l'industrie chimique, l'industrie textile et le bâtiment.

Comme en France également, les administrations sont tenues de respecter les normes mais en outre ces dernières doivent être respectées pour tous les logements subventionnés. Cette exigence est d'ailleurs presque superflue car, à la différence de ce qui a lieu en France, les normes, sauf rares exceptions (49, 18, 3) sont généralement respectées.

La conformité des produits aux normes est garantie par la marque « B. S. » (Bristish Standard) que la B. S. I. donne licence d'apposer, de même que l'AFNor, en France, pour les marques de conformité « N. F. » (Norme française).

Modulation.

La normalisation des matériaux et équipements mis en œuvre dans la construction amène comme toute normalisation:

A l'avantage des producteurs, l'abaissement du prix de revient par:

— la diminution du nombre de modèles fabriqués, augmentant les possibilités de production en série,

— la diminution du volume global des stocks;

A l'avantage des utilisateurs:

— l'abaissement du prix de vente résultant de l'abaissement du prix de revient et de l'augmentation des possibilités d'importations;

— la disponibilité immédiate des produits par augmentation de leurs stocks individuels.

Mais les avantages de la normalisation ne seront pleinement utilisés dans le bâtiment que si celle-ci s'applique, non seulement à la fabrication de chacun des matériaux et éléments pris individuellement, mais encore à leur mise en œuvre commune; que si elle s'applique à l'établissement des projets (travail des architectes et ingénieurs projeteurs) et à la réalisation elle-même (travail sur chantier). Cela nécessite, le travail de construction consistant essentiellement en opérations de juxtaposition et de superposition, une normalisation dimensionnelle coordonnée: la modulation.

Celle-ci consiste à limiter les dimensions usuellement appliquées dans la construction à un certain nombre « normalisées », résultant de la multiplication des nombres d'une série étalon par une dimension de base: le « module ».

(On sait que la France a adopté depuis septembre 1942 — norme P 01-001 — le module de 10 centimètres appliqué à une série arithmétique de base 0,25 et de raison 0,25 — ce qui donne la série de dimensions normalisées: 2,5, 5, 7,5, 10, 12,5 centimètres, et ainsi de suite; étant entendu que parmi ces dimensions les multiples de 10 centimètres sont plus particulièrement recommandés).

D'une telle modulation, intelligemment utilisée, doit résulter:

— une simplification de l'établissement des projets dans les cabinets d'architectes et bureaux d'études d'ingénieurs,

— une diminution du coût de construction sur le chantier: facilité et rapidité de mise en œuvre ou de montage, élimination du gaspillage par retouches et retaille des éléments sur place;

— la possibilité du développement de la préfabrication dans une saine concurrence, pour que, sur un chantier donné, les constructions préfabriquées puissent être réalisées non seulement avec des éléments émanant d'une seule firme mais aussi avec des éléments fabriqués par diverses firmes, ce qui nécessite leur interchangeabilité ou au moins leur coordination dimensionnelle.

Un autre élément de la normalisation de la construction, non indispensable à la modulation, mais qui peut s'ajouter à celle-ci, est l'utilisation de «grilles» ou quadrillages de références — ou de réseaux de références si l'on module aussi en hauteur — tant pour l'établissement des projets que pour leur réalisation: le quadrillage de référence sur lequel est « accroché » le plan peut être matérialisé sur le chantier, ce qui simplifie l'implantation, accélère et rend plus précises toutes les mesures. Naturellement, le côté de la maille du quadrillage (carré) ou du réseau (cube) de référence est égal au module ou à un multiple du module.

(1) Phase nationale des études de modulation en Grande-Bretagne.

Le groupe de travail créé en juillet 1948, sous la présidence de Sir Thomas W. Phillips, par le Ministry of Works, pour étudier les aspects techniques du problème de la construction,

(1) Voir notamment:

— *La Normalisation*, par J. Maily, 1946, annexe, chapitre II.

— *Aspects de la normalisation aux Etats-Unis et en Europe*, rapport publié par l'O. E. C. E. en décembre 1953, Annexe III, p. 87.

(2) Voir notamment:

— *La coordination modulaire, problème européen*, par A. Gigou, dans le numéro de septembre-octobre 1956 de *Courrier de la Normalisation*, édité par l'Afnor.

— *La coordination modulaire dans le bâtiment*, rapport de juin 1956, publié par l'A. E. P. en décembre 1956.

a déclaré dans son rapport « Building » du 11 janvier 1950 que la question de la modulation n'était pas encore assez mûre pour qu'il puisse prendre position; une étude approfondie sur ce sujet précis étant d'ailleurs, à l'époque, en cours au sein d'un Comité technique spécial créé par le Conseil divisionnaire du bâtiment de la « British Standard Institution » (45, 39, 6).

Ce « Committee of Modular Coordination » a déposé en 1951 un rapport, mais qui n'est que préliminaire et ne conclut pas (49, 19, 0).

Pendant ce temps, le Ministry of Education était déjà entré dans la voie des réalisations et avait adopté pour la construction et l'équipement des écoles un module de 3 pieds 4 pouces (1,016 m) (49, 19, 0).

La commission réunie en 1952, sous la présidence de Sir D. C. Bailey, par M. Mac Millan et le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, en vue d'étudier les possibilités d'accélérer les travaux du second œuvre, a déclaré dans son rapport de décembre 1952 « Quicker completion of house interiors » que la coordination modulaire présentait de grandes possibilités, et a demandé que les études soient accélérées à ce sujet (49, 2, 9). Mais, d'ores et déjà, elle a recommandé d'utiliser:

— une dimension préférentielle — qu'elle a elle-même choisie — de 3 pieds (0,9144 m), dimension qu'elle juge notamment convenable pour la largeur des escaliers, couloirs et W. C. des petits logements;

— une grille de référence, partant du nu intérieur des murs extérieurs ou des murs de séparation des logements (dans le cas où le logement est traversé par un mur de refend ou par une cloison porteuse, elle recommande d'utiliser deux grilles, chacune partant de chaque face du mur) (49, 4, 2) (49, 19, 1).

Et elle proposait toute une série de plans-exemples élaborés suivant ces deux principes.

Le manuel « *Houses* 1953 » a suivi ces directives dans tous les plans-exemples qu'il a proposés à son tour (48, 3, 2).

b) Phase européenne des études de modulation.

La lenteur des travaux de la British Standard Institution, dont se plaignait notamment la Commission Bailey, était due à la difficulté du problème et au fait qu'il présente des incidences considérables sur le plan international: les échanges de matériaux et d'éléments de construction seront entravés si des modulations différentes sont adoptées dans les divers pays.

D'ores et déjà d'ailleurs, les modules avaient été choisis:

Parmi les pays utilisant le système métrique (décimal):

— le module de 10 cm par la France (1942), la Belgique (1948), l'Italie (1949), les Pays-Bas (1950), la Suède (1952) et la Norvège (1953) et aussi la Suisse, la Finlande, l'U. R. S. S., la Pologne et la Tchécoslovaquie;

— les modules de 10 et 12,5 cm (octamètre) par l'Allemagne occidentale (1951) dans le cadre d'un système, de « nombres préférentiels » basé sur les divisions du mètre en 2, 4, 8, 16, 32 d'une part, 5, 10, 20, 40 d'autre part;

Parmi les pays utilisant le système « foot-inch » (pied-pouce) (duodécimal):

— le module de 4 pouces (10, 16 cm) par les U. S. A. (1945).

Mais l'application de ces modules n'était pas encore suffisamment avancée pour qu'il soit déjà devenu très difficile d'en changer. Pour sa part le Royaume-Uni envisageait des modules de 3 pouces et 4 pouces 1/2.

C'est pour ces raisons que les Britanniques décidèrent de porter le débat sur le plan international (1) ou au moins sur le plan de l'O. E. C. E.

A la suite d'un mémorandum qu'ils présentèrent, le comité de la productivité et de la recherche appliquée de l' « Agence européenne de productivité » — laquelle, on le sait, fonctionne dans le cadre de l'O. E. C. E. — réunit en novembre 1953 un groupe d'experts qui proposa la création d'un groupe de travail.

11 des 17 pays européens membres de l'O. E. C. E. décidèrent en 1954 de participer au groupe de travail (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, France, Norvège, Suède, Danemark, Allemagne occidentale, Autriche, Italie, Grèce) (2). Y participent également les Etats-Unis et le Canada qui, quoique pays non européens, participent aux travaux de l'O. E. C. E.

(1) En principe le débat sur le module était déjà internationalisé puisqu'en 1949 le comité technique 59 de l'organisation internationale de normalisation (I. S. O., International Standardisation Organisation, elle-même créée en 1947 et qui comporte 38 pays) avait décidé de créer un sous-comité n° 1 « modulation ». Mais en fait ce sous-comité n'avait été créé officiellement qu'en 1953 et ne s'était pas encore réuni.

(2) Les six autres pays européens, membres de l'O. E. C. E., qui ne participent pas aux travaux du groupe de travail sont: l'Islande, l'Irlande, le Portugal, le Luxembourg, la Suisse et la Turquie.

Le secrétariat du groupe de travail fut confié à la British Standard Institution.

En mai 1954, un protocole définissait les modalités de l'étude:

Dans une première phase serait analysée la situation actuelle dans chacun des onze pays participants: opinions exprimées et expériences faites. Un bilan de ces données serait établi dans un rapport international rédigé par le secrétariat du groupe, bilan dégageant une théorie de la coordination modulaire synthétisant les éléments émanant des onze pays. Des conclusions de cette théorie seraient tirés des principes de base et le choix d'un module commun pour la deuxième phase;

Dans la deuxième phase, qui devait normalement s'étendre sur les deux années 1956-1957, seraient construits des bâtiments d'essai en vue d'aboutir aux conclusions définitives.

Le groupe de travail s'est réuni:

En sessions plénières: en octobre 1954 à Londres, en février 1955 à Paris, en mai 1955 à Paris, en août 1955 à Munich, en mai 1956 à Milan et à Rome;

En sessions restreintes: en décembre 1954 à Bruxelles, en avril 1955 à Paris, en juillet 1955 à la Haye, en novembre 1955 à Paris, en avril 1956 à Paris.

Par sa résolution de Munich il a choisi pour la deuxième phase un module exprimé par:

10 centimètres dans le système métrique;

4 pouces (10,16 centimètres) dans le système foot-inch.

(On voit que l'expression du module dans le second système diffère de 1,6 p. 100 de son expression dans le premier. Cette différence n'est pas très gênante pour les dimensions jusqu'à environ deux modules car les tolérances généralement admises dans le bâtiment sont supérieures. Elle devient naturellement de plus en plus gênante au fur et à mesure que s'accroissent les dimensions des éléments « modulés ». La difficulté de base réside bien entendu dans la coexistence du système métrique et du système « foot-inch »).

La première phase des travaux est maintenant terminée. Les onze rapports nationaux ont été remis au secrétariat d'octobre 1954 à mai 1955. Le rapport de synthèse, rédigé par la British Standard Institution, qui était prêt en juin 1956 est paru en décembre 1956, sous le titre: « La coordination modulaire dans le bâtiment, projet A. E. P., n° 174 ».

La deuxième phase est en cours.

Mais avant même qu'elle soit terminée, l'Afnor, qui assure le secrétariat du comité technique « Construction immobilière » de l'organisation internationale de normalisation (ISO/TC 59) a provoqué la première réunion du sous-comité n° 1 (Modulation) de celui-ci (1).

Cette réunion a eu lieu à Paris, du 3 au 7 juin 1957, avec la participation de 17 pays:

9 des 11 pays européens du groupe de travail A. E. P. n° 174 (le Danemark et la Grèce n'étaient pas présents, non plus que les Etats-Unis et le Canada);

L'Espagne, la Nouvelle-Zélande;

L'Inde, la Yougoslavie;

4 pays de l'Est: U. R. S. S., Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie.

A l'unanimité moins l'abstention de l'Allemagne, le sous-comité a voté une résolution tendant à l'adoption d'un module unique de base 10 centimètres/4 pouces. Cette résolution est actuellement soumise au comité ISO/TC 59 en vue de la rédaction d'un avant-projet de recommandation ISO.

Tel est actuellement l'état sur le plan britannique et sur le plan international — qui sont, on le voit, intimement liés — du problème de la modulation.

La tendance outre-Manche est de penser que les difficultés en cette matière seront résolues par l'adoption d'un « numbers pattern », système de nombres préférentiels sur lesquels se rejoindront, moyennant des « tolérances » à définir, les chiffres dérivés de 10 centimètres et de 4 pouces.

F. — « Typification » des plans

La « typification » des matériaux et éléments de construction, permettant de les produire en série est, naturellement, très développée en Grande-Bretagne comme en France.

Mais la « typification » peut s'appliquer à l'immeuble tout entier. Ce sont les « plans-types », ou les « projets-types ». Ils sont naturellement indispensables si la maison tout entière est « préfabriquée ». Mais, même dans le cadre des techniques traditionnelles, la « typification » des plans peut être génératrice de grandes économies: la production de logements « en série » n'implique pas en effet la « préfabrication » en usine, elle peut aussi être effectuée sur le chantier. Même la simple répétition d'une maison individuelle sur plusieurs chantiers

(1) *Courrier de la normalisation*, n° de septembre-octobre 1957, p. 497.

successifs par un petit artisan du bâtiment peut conduire à de grandes économies.

La « typification » des plans sur une grande échelle a été introduite en France par le « Plan Courant »: lancement en mars 1953 des « logements économiques et familiaux » dans le cadre du système primes et prêts spéciaux (prime à 1.000 francs le mètre carré, prêt jusqu'à 80 p. 100 du coût). A cette occasion a été faite une distinction entre « plans-types » et « projets-types ».

Le M. R. L. n'a pas voulu trop limiter lui-même le champ de l'invention architecturale et n'a imposé, « typifié » que, si l'on peut dire, l'essence du plan: la distribution. Ainsi les « plans-types » édités en deux cahiers (logements collectifs et logements individuels) en 1953 ne fixent que la position relative des pièces et leurs dimensions.

Sur cette base, sur ces canevas, ce sont les architectes particuliers qui ont établi les projets définitifs. Mais ceux-ci sont des « projets-types » en ce sens que nul « Log. Eco. » ne peut être construit si ce n'est suivant un tel projet et que ces projets sont dans le domaine public, c'est-à-dire que tous peuvent les utiliser (moyennant une redevance modique à leur auteur: 5.000 francs + 1.500 francs par tirage de plan). En outre ces « projets-types » doivent être homologués par le M. R. L.

Chaque « projet-type » est sommairement décrit sur une fiche. L'ensemble des fiches constitue (pour les treize régions délimitées par le M. R. L.) treize catalogues dans lesquels les candidats constructeurs doivent choisir leur logement (1).

Aucune obligation de cette nature au Royaume-Uni.

Toutefois la situation y a évolué comme suit.

Initialement, les plans contenus dans les « Housing Manuals » ne constituaient vraiment que des exemples. Le « Housing Manual 1949 » insiste sur le fait qu'ils ne sont pas destinés à être copiés tels quels et qu'il n'est pas question d'empêcher les architectes de donner libre cours à leur imagination et à leur talent pour élaborer « une gamme de types aussi large que possible » (46, 13, 2). Il insiste sur le fait que les normes de surface — qui ne sont d'ailleurs, on l'a vu, qu'indicatives — ont été choisies pour laisser aux projeteurs « autant de liberté que possible » (46, 50, 1).

Toute autre est l'optique du rapport Bailey de décembre 1952. Réunie en principe pour étudier seulement les moyens d'améliorer les travaux de second œuvre, la commission présidée par Sir D. C. Bailey a considéré qu'elle ne pouvait séparer cette question de l'ensemble du problème de la construction. Et, étudiant les moyens de construire plus vite et moins cher, elle écrit, en tête de ses six principales conclusions:

« Nous croyons que la limitation à un petit nombre de plans intérieurs est le moyen le plus important et le seul à effet immédiat pour rendre la construction de logements plus rapide, d'une meilleure productivité et moins chère » (49, 6, 1);

Et ailleurs (49, 3, 1):

« La limitation de la variété des plans intérieurs est une urgente nécessité. »

En conséquence le rapport propose une série de 17 « sketch-plans » (plans esquisses) qui devrait, selon lui, suffire comme base pour les plans d'exécution. Il espère que les plus grandes local authorities et les New Town Corporations, autant que possible groupées par voisinage, prendront certains de ces plans pour base de leurs programmes de construction. « Elles peuvent désirer y apporter certaines modifications mineures, mais la commission espère que celles-ci seront peu nombreuses » (49, 4, 5).

Le rapport ne manque pas de signaler la réticence des architectes britanniques vis-à-vis d'une telle méthode. Dans la réponse à un questionnaire que lui avait adressé la commission, le « Royal Institute of British Architects » déclare que « la variété dans les types de maisons est essentielle, non seulement esthétiquement, mais pour répondre aux variables besoins humains » et que « la flexibilité dans l'exécution des plans est souvent plus économique que la rigidité ». Enfin, les architectes britanniques opposent l'objection classique: « Nous ne sommes pas favorables à des maisons enrégimentées » (49, 21, 3).

Dans sa réponse au questionnaire de la commission, la « Royal Institution of Chartered Surveyors », qui groupe les « Quantity Surveyors » (profession dont l'équivalent n'existe pas en France et dont nous traiterons ci-dessus, dont le titre pourrait peut-être être traduit par « experts métreurs agréés »), souligne que « l'homme moyen, mis en face du choix entre une maison ne correspondant pas tout à fait à ce qu'il souhaiterait et pas de maison du tout préférera sans aucun doute le premier terme de l'alternative » (42, 21, 10).

(1) Cette procédure n'est toutefois valable que pour les logements individuels. Pour les immeubles collectifs, chaque projet doit recevoir « l'agrément » du M. R. L.

La commission déclare pour sa part qu'elle ressent fort bien « la terne monotonie de longues lignes de maisons banales et identiques ». Mais elle considère que cet affreux résultat ne doit pas résulter fatalement de l'adaptation de plans de distribution intérieure identiques. Un architecte de talent et d'expérience saura, au contraire, même avec de tels plans, obtenir un heureux effet par de plaisantes façades et une habile disposition de groupes de maisons dans un site bien choisi.

Quant à l'uniformité intérieure elle n'est pas un bien grave inconvénient, chaque locataire pouvant marquer son home de sa personnalité par la manière dont il le meuble et le décore (42, 3, 8).

G. — Réglementation technique de la construction.

Elle est faite par des séries de *bye-laws*, règlements pris par les « local antorithies » qui fixent les conditions minimales auxquelles doivent répondre les immeubles en ce qui concerne leur solidité, leur résistance aux intempéries, leur protection contre l'incendie et leurs qualités sanitaires.

Mais des modèles de bye-laws sont publiés périodiquement par le Ministry of Housing après consultation de tous les intéressés. Comme ces modèles sont très généralement adoptés, la réglementation, est, pour l'essentiel, la même pour tout le Royaume-Uni.

H. — Equipement des logements.

L'équipement des logements construits par les autorités locales est bien supérieur depuis 1945 à ce qu'il était avant guerre.

Le premier rapport Girdwood indique qu'avant 1939 des logements étaient construits sans distribution d'eau chaude et même quelquefois sans lavabo (42, 14, 8).

Depuis 1945 tous les logements comportent:

— distribution d'eau chaude et froide;
— salle de bains (lavabo et baignoire);
— de nombreux placards notamment pour le linge (« linen cupboard »), les balais (« broom cupboard »);
— un buffet pour la vaisselle (« dresser »);
— un très grand placard garde-manger (« larder »), généralement aéré par une petite fenêtre;
— une installation électrique largement conçue (comportant notamment pour les trois bed-room treize douilles de lampes, douze à quatorze prises de courant, souvent un circuit « force »);
— parfois même une cuisinière électrique ou une cuisinière à gaz est fournie avec le logement (42, 15, 6).

Une réaction tendant à plus d'économies a toutefois accompagné la réduction des normes de surface demandée par le gouvernement conservateur à partir de 1952. L'attention des autorités locales a été attirée sur ce point en avril 1952 (11 *bis*, supplément, 1, 10).

I. — Chauffage.

Le chauffage central est très peu utilisé en Grande-Bretagne. Très généralement seul le living-room est chauffé. Mais il ne l'est pas par un poêle: la plupart des Britanniques ne conçoivent pas en effet leur « foyer » sans un feu nu, rougeoyant l'hiver sous leurs yeux. La Mission d'Etudes, qui était sur place en mars, a été particulièrement frappée par ce fait.

Toutefois, les continentaux n'étaient pas les seuls à penser que les logements anglais étaient mal chauffés. Aussi se développe maintenant de plus en plus le système suivant: une petite chaudière plate, formant le fond du foyer du living-room, alimente un ou deux radiateurs qui chauffent une ou deux autres pièces. L'installation, étudiée avec le plus grand soin, serait d'un rendement excellent et extrêmement économique. Parfois, outre les radiateurs, elle alimente aussi en eau chaude la cuisine et la salle de bains.

Cette réticence à l'égard du chauffage central conduit même souvent à l'éliminer dans les immeubles collectifs. C'est ainsi que les appartements de la tour de onze étages que la mission a visitée dans l'ensemble construit à Wandsworth par le London County Council comportent des chauffages individuels.

Toutefois la mission a également visité la remarquable installation de chauffage et d'alimentation en eau chaude des appartements de Dolphin Square et de Churchill Gardens, à Pimlico, par la centrale de Battersea, située à 700 mètres de là de l'autre côté de la Tamise.

La vapeur sortant des turbines de la centrale à 340 degrés (centigrades) et 42 kilogs de pression, transmet sa chaleur dans un échangeur, à l'eau d'alimentation du district de Pimlico. Celle-ci, sortant de l'échangeur à 93 degrés, passe sous la Tamise et aboutit dans un accumulateur thermique (cylindre de 38 mètres de haut sur 9 mètres de diamètre) à partir duquel elle alimente les « flats » par pompage.

La façon dont la tour-accumulateur thermique a été traitée pour qu'elle ne dépare pas le paysage est intéressante. Elle a été revêtue d'une membrane en panneaux d'acier préfabriqués recouverts d'une peinture à l'aluminium, membrane sur laquelle est superposé un vitrage. Celui-ci, réfractant la lumière, donne à l'accumulateur l'aspect d'une grande colonne argentée.

L'installation à coûté 112.000 livres sterling pour la partie dans la centrale de Battersea et 200.000 livres sterling pour la canalisation sous la Tamise, la tour-accumulateur et l'usine de pompage, soit au total 312.000 livres sterling.

Les Britanniques considèrent que le chauffage « de district » peut commencer à devenir rentable à partir de 100 logements (46, 97, 5).

CHAPITRE II

Rôles respectifs et coordination des diverses professions du bâtiment.

Le rôle de l'architecte britannique est à la fois plus étendu et plus restreint que celui de l'architecte français:

— il est plus étendu en ce sens qu'il assure l'entière responsabilité de l'élaboration du projet, jusqu'aux dessins d'exécution du dernier stade;

— il est plus restreint du fait de l'intervention d'une profession du bâtiment qui n'existe pas en France: les « quantity surveyors ».

A. — Architectes, ingénieurs et entrepreneurs.

On peut distinguer, dans la réalisation d'une construction, trois phases:

1° La « conception », qui est essentiellement du domaine architectural. Elle aboutit à l'élaboration d'un « projet » concrétisé généralement par des dessins à l'échelle d'un cinquantième (2 centimètres par mètre en France);

2° Les « études », qui sont essentiellement techniques. Elles aboutissent à la fixation complète des caractéristiques des ouvrages jusqu'aux dessins d'exécution fixant les détails les plus précis;

3° L'exécution.

En gros, la première phase est du ressort de l'architecte, la seconde du ressort de l'ingénieur, la troisième du ressort de l'entrepreneur.

Mais les tâches correspondant à chacune de ces phases ne peuvent être aussi strictement séparées; la construction est « une » et si la technique doit s'efforcer de réaliser « l'idée » de l'architecte, « maître de l'œuvre », ce dernier ne saurait concevoir cette œuvre qu'en fonction des possibilités de la technique: son projet doit être « constructible », et constructible aux moindres frais. Ce qui commande en définitive, ce n'est pas l'imagination de l'architecte, mais l'argent disponible. Il faut donc qu'économie, technique et art concourent à l'élaboration de l'œuvre.

Pour qu'ils y concourent harmonieusement, comment doivent être coordonnés, associés, les efforts de l'architecte, de l'ingénieur, de l'entrepreneur ? Tel est le problème.

L'ingénieur, se trouvant au milieu du processus, est associé tantôt à l'entrepreneur, c'est la méthode française, tantôt à l'architecte, c'est la méthode britannique.

En France, on le sait, le choix de l'entrepreneur se place généralement entre la première et la deuxième phase. C'est sur la base de dessins relativement sommaires qu'ont lieu les offres de prix. Ce n'est qu'une fois l'entrepreneur choisi que les études d'exécution sont effectuées; elles le sont tout naturellement par les ingénieurs du « bureau d'études » de l'entrepreneur (ou, s'il ne dispose pas d'un bureau d'études propre, du bureau d'un ingénieur-conseil dont il loue les services). Les études d'exécution peuvent d'ailleurs aussi entrer en ligne de compte pour le choix de l'entrepreneur: dans bien des systèmes de choix utilisés maintenant les entrepreneurs peuvent proposer des solutions techniques différentes de celles indiquées, à titre seulement indicatif, dans les dessins qui leur sont soumis. La sélection est basée alors non seulement sur le prix, mais aussi sur la capacité technique de l'entrepreneur — ou plutôt le prix, qui généralement reste l'élément décisif du choix, est influencé par cette capacité technique.

Rien de tel en *Grande-Bretagne*. C'est en effet avec l'architecte que travaille l'ingénieur. L'entrepreneur n'est choisi qu'entre la deuxième et la troisième phase. Sa mission est strictement d'exécution. Le dossier d'appel d'offres contient toutes les spécifications de l'ouvrage à réaliser jusque dans ses détails. Ils ont été calculés et mis au point par des ingénieurs, soit ingénieurs-conseils, auxquels l'architecte a fait appel, soit faisant partie, comme l'architecte, en tant que salariés, du « staff » de construction du maître de l'ouvrage (local authority par exemple). L'ingénieur peut aussi être directement responsable d'une partie du projet (45, 10, 1).

B. — Les « Quantity Surveyors »

En France c'est l'architecte qui vérifie les mémoires de l'entrepreneur, servant de base aux payements d'acomptes en cours de travaux et au règlement définitif. Si le marché comporte un devis quantitatif (« marché sur devis » notamment), celui-ci est également établi par l'architecte.

En Grande-Bretagne au contraire ces travaux sont effectués par un technicien spécial qui exerce une profession libérale: « le Quantity Surveyor ».

Le rapport du groupe de travail Phillips, « Building », définit ainsi sa mission (45, 10, 2) :

« Il informe l'architecte de l'incidence sur le coût de l'utilisation des divers matériaux ou modes de construction, il apprécie le coût approximatif d'après les avant-projets », prépare le devis quantitatif (« bill of quantities ») à partir des plans et du devis descriptif élaborés par l'architecte, de telle sorte que les entrepreneurs puissent aisément déterminer leur prix, dresse les situations servant de base au payement d'acomptes en cours de travaux et les comptes définitifs.

La façon dont doivent être établis les « bill of quantities » est d'ailleurs fixée en Angleterre et Pays de Galles par une norme établie d'un commun accord entre les Quantity Surveyors et les entrepreneurs.

Il a été parfois soutenu en Angleterre que ces « bills of quantities » n'étaient pas indispensables. Mais le groupe de travail Phillips estime qu'ils doivent continuer à être dressés d'une part parce qu'ils permettent d'obtenir des entrepreneurs des offres rigoureusement comparables, d'autre part parce qu'ils servent de base aux ajustements du prix en cas de changements dans l'exécution (45, 24, 1). En outre, il est d'une meilleure productivité que ce devis quantitatif soit fait une seule fois par le Quantity Surveyor plutôt qu'autant de fois qu'il y a d'entrepreneurs étudiant le dossier.

Les Quantity Surveyors sont groupés au sein de la « Royal Institution of Chartered Surveyors », fondée en 1868, qui a établi des règlements très stricts de la profession, à laquelle on accède à la suite d'un examen passé sur le plan national. Il est notamment rigoureusement interdit à un Quantity Surveyor d'entrer dans une entreprise aussi bien comme associé que comme salarié (45, 24, 2). Ses rapports avec les architectes sont très strictement réglementés.

CHAPITRE III

Mode de choix de l'entreprise.

Pour la construction des logements subventionnés par l'Etat, les autorités locales doivent normalement procéder par *adjudication publique ouverte* après publicité dans la presse tant locale que nationale. Toutefois elles ont la possibilité de ne pas retenir automatiquement le soumissionnaire moins disant s'il ne présente pas de garanties financières et techniques suffisantes.

Le premier rapport Girdwood (1948) considère que cette méthode donne toute satisfaction car elle oblige les entrepreneurs à serrer leurs prix au maximum. Les critiques classiques contre l'adjudication publique ouverte — qui avaient été reprises en 1944 par une commission d'étude sur le mode de passation et l'exécution des contrats de construction — ne lui semblent pas devoir être retenues en ce qui concerne la construction de logements classiques. Employer la méthode des adjudications restreintes lui semblerait au contraire inopportun tant parce que cela restreindrait l'étendue de la concurrence que parce que cela pourrait entraver l'accès des jeunes entreprises au marché de la construction de logements (42, 45).

Toutefois le rapport admet que l'adjudication ouverte peut être moins avantageuse pour les travaux spéciaux parmi lesquels il range la construction de collectifs très élevés (« multi-storey-flats ») et que dans ce cas « il peut être désirable » de procéder par *adjudication restreinte*. Le rapport Bailey (1952) déclare cette méthode « préférable » pour les travaux importants, à condition que de temps en temps une adjudication ouverte serve à contrôler les prix (49, 37, 5).

Le premier rapport Girdwood admet aussi le *marché de gré à gré* dans une mesure limitée, lorsqu'il s'agit de travaux spécialement urgents ou pour reproduire dans les mêmes conditions une tranche de travaux déjà exécutée de façon satisfaisante. Le rapport Bailey insiste sur cette dernière hypothèse, déclarant qu'il y a là une solution vivement recommandable. Il a été indiqué à la mission que cette solution était appliquée aussi bien avec l'entrepreneur ayant réalisé la première tranche qu'avec d'autres entrepreneurs. Le marché de gré à gré a été employé également dans le cas de méthodes de construction « nouvelle tradition »: les prix ont été alors établis compte tenu de ceux dégagés par la concurrence dans le cadre des méthodes traditionnelles.

CHAPITRE IV

Coordination du travail des entreprises pour la réalisation des travaux.

Depuis des siècles la tendance à la division du travail qui accompagne le développement de la civilisation a conduit à l'exécution des divers travaux du bâtiment par des métiers et des entreprises distinctes. Ce sont les divers « corps d'état ».

La tendance à la concentration industrielle qui caractérise le monde moderne a conduit en matière de bâtiment, dans la mesure où elle s'y est développée, davantage à une concentration verticale des entreprises qu'à une concentration horizontale. Certaines entreprises ont grandi en taille, mais elles sont pour la plupart restées spécialisées par corps d'état.

Ainsi sur chaque chantier de construction interviennent (dans le cadre des techniques traditionnelles) plusieurs entreprises, spécialisées dans les principales branches suivantes: le terrassement, les fondations, la maçonnerie, le béton armé, la charpente, la couverture, la menuiserie, la vitrerie, la serrurerie, la plâtrerie, le carrelage, la plomberie, le chauffage, l'électricité, la peinture.

Toutefois, pour certaines de ces spécialités, elles sont groupées assez souvent au sein d'une même entreprise — c'est le cas généralement en France pour:

— terrassement, fondation, maçonnerie, béton armé, et souvent aussi charpente et couverture, et aussi plâtrerie et carrelage qui sont effectués par les entreprises de « gros œuvre »;

— couverture et plomberie (quelquefois en outre, chauffage central);

— Peinture et vitrerie.

Au total dans le cadre des techniques traditionnelles, interviennent sur un chantier, successivement ou simultanément de l'ordre de cinq à dix entreprises.

Comment coordonner leurs actions, non seulement dans le temps, mais aussi dans l'œuvre elle-même pour que le travail de chacun soit effectué en fonction de celui du suivant, tel est le problème.

Il était très généralement résolu en France jusqu'à la dernière guerre de la façon suivante: « un entrepreneur général », le plus souvent l'entreprise de gros œuvre, contractait seul avec le maître de l'ouvrage et était responsable de l'exécution de la totalité des travaux. Il « sous-traitait » par des marchés distincts, inconnus du maître de l'ouvrage, l'exécution des travaux hors de sa compétence. Naturellement c'était lui qui coordonnait l'ensemble de la réalisation.

Cette méthode a donné lieu à tant de critiques en France qu'elle y a été pratiquement abandonnée depuis 1945. On lui reprochait notamment d'une part de mettre pratiquement les sous-traitants à la merci de l'entrepreneur principal, d'autre part, d'augmenter les prix par le jeu des « cascades de taxes » s'appliquant aux travaux effectués par les sous-traitants.

On utilise maintenant en France:

— soit la méthode de « l'entreprise pilote » ou « chef de groupe » dans laquelle celle-ci coordonne le travail mais où chaque entreprise à un marché distinct;

— soit la méthode de « groupement d'entreprises » dans laquelle toutes participent à un seul marché mais par l'intermédiaire d'un mandataire, généralement l'entreprise de gros œuvre, laquelle organise et coordonne le travail.

En Grande-Bretagne, de telles difficultés ne se sont pas rencontrées et les méthodes employées sont restées les mêmes depuis des décades. Mais elles diffèrent radicalement selon qu'il s'agit de l'Angleterre et du Pays de Galles ou de l'Ecosse.

A. — En Angleterre et au Pays de Galles

La méthode de l'entreprise générale avec sous-traitants est universellement employée (45, 41), (45, 28 5), Elle est même tellement entrée dans les mœurs que la dénomination d'une organisation patronale qui groupe une bonne partie des entrepreneurs du second œuvre est « Federation of Association of Specialists and Sub-Contractors » (45, ii).

Mais la situation n'est pas la même qu'en France avant 1939 en ce sens que les « General Builders » anglais ou « main-contractors » ont des entreprises plus concentrées horizontalement que les « entrepreneurs de gros-œuvre » français: ils exécutent eux-mêmes bien des travaux au delà du gros œuvre. Le rapport Bailey précise en effet que:

— si les travaux suivants sont toujours sous-traités: électricité, installations de gaz, finition des planchers;

— les travaux suivants ne le sont que pour 50 p. 100 des contrats: plâtrerie, plomberie, peinture;

— et les autres sont effectués par le « general builder ».

La coordination est faite par ce dernier notamment au cours de rendez-vous de chantier (« site meetings ») (45, 31, 7). Le rapport Bailey signale que, pour les trois spécialités pour lesquelles le travail est effectué tantôt par l'entrepreneur général, tantôt par un sous-traitant (plâtrerie, plomberie, peinture), l'économie de main-d'œuvre qu'on a constaté être de 15 à 20 p. 100 dans le travail sous-traité par rapport au travail effectué par l'entreprise générale, ne se répercute pas sur le prix final. Le rapport considère que cela est dû à une coordination imparfaite des travaux (49, 39, 6).

Le rapport Phillips indique qu'il arrive « dans des cas exceptionnels de travaux hautement spécialisés » que l'architecte impose un sous-traitant particulier ou fasse passer par le maître de l'ouvrage un marché séparé (45, 29, 0).

B. — En Ecosse

(et aussi en certaines régions du Nord de l'Angleterre) (45, 4, 2).

Des contrat distincts sont passés avec les entrepreneurs des diverses spécialités généralement suivant les neuf catégories d'entreprises suivantes:

— terrassement et maçonnerie;
— charpente et menuiserie;
— vitrerie;
— enduits extérieurs et couverture (ardoises ou tuiles);
— plomberie;
— plâtrerie;
— peinture;
— électricité ;
— chauffage et ventilation.

Ce n'est qu'exceptionnellement, pour des spécialités très particulières, que certains de ces neuf entrepreneurs sous-traitent quelques travaux.

Le rapport Phillips convient qu'à priori on peut avoir le sentiment qu'un tel système doit conduire à un prix plus élevé par manque de coordination. Mais il ajoute aussitôt qu'aucun fait ne permet d'affirmer que c'est le cas.

Au contraire le maître d'ouvrage qui tiendrait à ne traiter qu'avec un seul entrepreneur aboutirait en Ecosse à payer un prix plus élevé que s'il s'adressait à tous séparément. Mais cela ne prouve rien ajoute également le rapport, car en réalité ce maître d'ouvrage aurait simplement eu affaire à un entrepreneur spécialiste d'une des neuf branches ci-dessus énumérées, qui aurait aussitôt sous-traité à des collègues les travaux correspondant aux huit autres branches: pour ces dernières, il y aurait eu simplement un intermédiaire inutile. C'est qu'il n'existe pas en Ecosse de « general contractors » (45, 29, 2).

Dans la pratique, la coordination, notamment dans le temps, est faite dans ses grandes lignes par l'architecte et précisée en détails par les entreprises entre elles (45, 30, 3).

CHAPITRE V

Structure de l'industrie du bâtiment.

On sait qu'il est difficile en France de discriminer dans les statistiques l'industrie du bâtiment et celle des travaux publics, de nombreuses entreprises ayant leur activité partagée entre les deux branches. Il en est de même au Royaume-Uni (45, 1, 3).

A partir des indications données à la mission et de celles contenues dans l'Annuaire 1954 de l'I. N. S. E. E. (p. 187), on peut dresser le tableau comparatif suivant:

Nombre d'entreprises de bâtiment et travaux publics (1) *en* 1954.

	ROYAUME-UNI		FRANCE	
	Nombre d'entreprises.	Pourcentage du total.	Nombre d'entreprises.	Pourcentage du total.
Sans salariés.....	38.000	35,9	103.900	44,9
De 1 à 50 salariés.....	65.000	61,4	124.000	53,6
De 50 à 100 salariés...	1.600	1,5	2.000	0,9
Plus de 100 salariés...	1.300	1,2	1.400	0,6
Total.....	105.900	100	231.000	100
Population (millions d'habitants	51		43	
Nombre d'entreprises pour 1.000 habitants.	2,08		5,38	

(1) Toutes spécialités comprises, notamment installations électriques et constructions métalliques.

On voit que l'industrie du bâtiment britannique est deux fois et demie plus concentrée que l'industrie du bâtiment française: en 1954 il y avait, à population égale, deux fois et demie plus d'entreprises françaises qu'anglaises.

Cette différence de structure tend d'ailleurs à augmenter comme le montrent les chiffres suivants.

Pour la *Grande-Bretagne*, le nombre des entreprises du bâtiment et des travaux publics employant au moins un salarié est passé de 79.500 en mai 1949 (45,4 et 6, tableaux II et VI) à 67.900 en 1954, soit une diminution de 15 p. 100 en cinq ans.

Pour la *France*, le nombre total des entreprises du bâtiment et des travaux publics y compris les entreprises individuelles (non compris les entreprises d'installations électriques et de constructions métalliques) est passé de 191.000 approximativement au 15 mai 1946 (1) à 219.100 en avril 1955 (2), soit une augmentation de 15 p. 100 en neuf ans.

CHAPITRE VI

La main-d'œuvre.

A. — Effectifs

Les données dont nous disposons permettent de dresser le tableau comparatif suivant:

Effectifs de la main-d'œuvre (1) *de l'industrie* (2) *du bâtiment et des travaux publics* (3), *en mai-juin* 1954.

	ROYAUME-UNI (Juin 1954.)	FRANCE (Recensement mai 1954.)
Effectif de la main-d'œuvre (1)	1.453.000	1.275.800 (4)
Population active (1) (5)	23.667.000	19.151.400
Effectif de la main-d'œuvre en pourcentage de la population active	6,1	6,7
Population totale	50.785.000	42.829.700
En pourcentage de la population totale.	2,86	2,98

Sources: Royaume-Uni (7-4); France: annuaires I. N. S. E. E. 1956, p. 221 et XXI, et 1954, p. 61.

(1) Au Royaume-Uni comme en France, il s'agit des personnes susceptibles de travailler, qu'en fait elles soient occupées ou non; et aussi bien des patrons que des salariés, des travailleurs intellectuels que des travailleurs manuels.

(2) Outre cette main-d'œuvre de l'industrie du bâtiment et des travaux publics, une autre main-d'œuvre entretient ou même construit des ouvrages de bâtiment et de travaux publics dans le cadre d'administrations ou d'entreprises d'autres branches. C'est ainsi que, pour le Royaume-Uni, en mai-juin 1957, ont été employés directement, généralement dans des « maintenance staffs » (équipes d'entretien), les travailleurs manuels suivants:

161.000 par les autorités locales,
23.000 par les divers départements ministériels,
160.000 par les « public utilities » (par exemple: British Railways, British Electricity Authority),

soit 344.000, auxquels s'ajoutent encore ceux employés dans les mêmes conditions par des firmes industrielles ou commerciales, nationalisées ou privées, et les travailleurs non manuels organisant le travail de ces ouvriers (6,3 et 68) (45,6,4).

(3) Toutes spécialités comprises, notamment installations électriques et constructions métalliques.

(4) Chiffre approximatif résultant de l'addition au chiffre de 1.249.820 de la « population active ayant un emploi », d'un chiffre approximatif de 26.000, représentant la population active sans emploi. Ce dernier chiffre a été calculé en appliquant au total de 327.400, afférent à l'ensemble de la population, le pourcentage de 8 p. 100 que représentent en mai 1954 les chômeurs du bâtiment dans le total des chômeurs secourus.

(5) Y compris l'armée, mais non compris pour la France les militaires du contingent (source pour la France: annuaire I. N. S. E. E. 1954, p. 15).

Personnes âgées de quinze ans et plus au Royaume-Uni, de quatorze ans et plus en France.

(1) Projet de rapport de la commission du plan Monnet (annexe 3) et n° 1 du *Bulletin trimestriel de statistique de la F. N. B.* (premier trimestre 1947).

(2) *Bulletin trimestriel de statistique de la F. N. B.* n° 35 (troisième trimestre 1955).

L'évolution des effectifs est la suivante pour le *Royaume-Uni* (toutes spécialités comprises, notamment installations électriques et constructions métalliques) (6,3) (7,4):

	Juin 1948.	Juin 1950.	Juin 1951.	Juin 1952.	Juin 1953.	Juin 1954.	Juin 1955.	Juin 1956
Milliers de personnes disponibles	1.450	1.434	1.449	1.435	1.437	1.453	1.486	1.541
Indices	100	99	100	99	99	100	102	106

B. — Emploi

Les statistiques disponibles pour le Royaume-Uni et pour la France sont établies sur des bases tout à fait différentes; on peut toutefois les rapprocher en calculant des nombres indices.

Royaume-Uni.

Milliers de travailleurs manuels (1) salariés (2) effectivement occupés dans l'industrie (3) du bâtiment et des travaux publics:

ANNÉES	HOMMES AGÉS DE 16 ANS ET PLUS	
	Ensemble des travaux.	Travaux de constructions de logements (y compris l'aménagement des terrains).
	Non compris les entreprises « spécialistes ».	Y compris les entreprises « spécialistes ».
1948	1.003	245
1949	996	225
1950	997	232
1951	990	230
1952	974	264
1953	988	311
1954	978	314

ANNÉES	HOMMES ET FEMMES AGÉS DE 15 ANS ET PLUS			
	Ensemble des travaux.	Constructions neuves.		Entretien et réparations.
		Logements.	Autres bâtiments et travaux.	
1955	1.059	349	376	334
1956	1.080	331	422	327

Sources: (6,68) (7,66), *Bulletin trimestriel des statistiques*, comité de l'habitat de Genève.

Les chiffres de 1955 et 1956 ne sont pas comparables aux chiffres antérieurs. Jusqu'en 1955 existait une distinction pour les firmes du bâtiment et des travaux publics dite « spécialistes » (45,6) (17, 85, 3) notamment: spécialistes du béton armé, chauffage et ventilation, installations électriques, asphalte et goudronnage, location d'outillage, spécialistes des sols et planchers.

(1) Personnel de direction, personnel technique et employés de bureau exclus.

(2) Artisans exclus, mais non leurs salariés.

(3) A l'exclusion du personnel employé directement à des travaux de bâtiment et génie civil par des administrations ou des entreprises d'autres branches.

France.

Milliers de travailleurs salariés (1) effectivement occupés dans l'industrie (2) du bâtiment et des travaux publics:

BATIMENT ET TRAVAUX PUBLICS — Ouvriers et employés.		ACTIVITÉS « BATIMENT » des entreprises de bâtiment et travaux publics (installations électriques et constructions métalliques exclues). — Ouvriers.	
1948	777	15 mai 1946	450
1949	814	15 mai 1950	500,2
1950	829	15 mai 1951	514
1951	855	15 mai 1952	536,4
1952	899	15 mai 1953	540,4
1953	918	30 avril 1954	575
1954	950	30 avril 1955	634
1955	1.043	30 avril 1956	651
1956	1.066	30 avril 1957	670
Source: *Bulletin trimestriel Statistique comité de l'habitat de Genève* (enquête trimestrielle du ministère du travail).		Source: *Bulletin statistique trimestriel de la F. N. B.*, numéros du 4e trimestre 1953, 2e trimestre 1955, 2e trimestre 1956 et 2e trimestre 1957.	

Les premières séries statistiques de chacun des tableaux, transformées en indices base 100 en 1948, peuvent être rapprochées comme suit:

Emploi de travailleurs salariés dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics.

ANNÉES	ROYAUME-UNI — Ouvriers.	FRANCE — Ouvriers et employés.
1948	100	100
1949	99	105
1950	99	107
1951	99	110
1952	97	116
1953	99	118
1954	98	122

Chômage.

ANNÉES	ROYAUME-UNI	FRANCE		
	Nombre de chômeurs inscrits (« Bâtiment et travaux publics ») (1).	Nombre de chômeurs (« Bâtiment, construction ») (2).	Demandes d'emploi non satisfaites (« Bâtiment et travaux publics ») (3).	Chômage (« Construction ») (4).
1949	37.400	7.406	»	»
1950	37.600	8.493	12.400	»
1951	27.100	10.067	7.700	»
1952	37.300	4.951	7.200	5.200
1953	38.300	10.663	14.500	10.800
1954	33.800	11.425	15.500	11.300
1955	24.200	7.666	10.100	7.500
1956	28.500	»	5.300	3.800

Sources:

(1) *Bulletin statistique trimestriel, Comité de l'habitat*, Genève, 1er et 2e trimestre 1957 (7,19).

(2) Annuaire B. I. T. 1956, p. 151.

(3) *Bulletin statistique trimestriel, Comité de l'habitat*, Genève, 1er trimestre 1957.

(4) *Bulletin statistique trimestriel, Comité de l'habitat*, Genève, 2e trimestre 1957.

(1) A l'exclusion des artisans, mais non de leurs salariés.

(2) A l'exclusion du personnel employé directement à des travaux de bâtiment et génie civil par des administrations ou des entreprises d'autres branches.

On remarquera que les diverses séries statistiques relatives à la France présentent certaines disparités.

L'*Annuaire statistique* 1956 du B. I. T. donne, page 143, les chiffres suivants:

Pourcentage de chômeurs au Royaume-Uni.

(En juin ou juillet de chaque année.)

	ENSEMBLE de la population active.	CONSTRUCTION
1937	9,2	16,3
1938	11,9	18,3
1948	1,5	3
1949	1,3	2,7
1950	1,4	2,7
1951	1	1,7
1952	2,3	2,5
1953	1,6	2,9
1954	1,3	2,2
1955	1,1	1,7

On voit que, malgré l'essor de la construction tant avant guerre qu'après guerre, le chômage a toujours été supérieur dans le bâtiment, à la moyenne générale. Il est d'ailleurs remarquable qu'alors qu'en Angleterre et au Pays de Galles, le nombre de logements construits a été en 1937 et 1938 de 330.000 et 341.000, chiffres jamais atteints depuis 1945, le chômage était néanmoins ces années-là, de 16 et 18 p. 100 dans le bâtiment (pour l'ensemble du Royaume-Uni, il est vrai).

Pour la France, de tels pourcentages ne sont pas indiqués. Si l'on se base sur les chiffres donnés par le Comité de l'habitat de Genève pour l'ensemble « bâtiment et travaux publics », le pourcentage de chômeurs est de l'ordre de 1,2 en 1954 et varie entre 0,4 et 1,2 de 1950 à 1956.

C. — Formation professionnelle

I. — *Apprentissage* (1).

Les mesures concernant l'apprentissage sont élaborées en Grande-Bretagne au sein d'un organisme consultatif, créé en juin 1943 à la demande des organisations patronales et ouvrières, et composé de façon tripartite, pour deux tiers, de représentants de celles-ci et, pour le troisième tiers, de représentants de l'administration et d'institutions éducatives: le « Building Apprenticeship and Training Council ».

Un plan national d'apprentissage pour l'industrie du bâtiment élaboré par ce conseil a été incorporé en septembre 1945 dans la convention collective nationale, « National Working Rules of the Building Industry ».

Il est notamment stipulé que les contrats d'apprentissage doivent être établis par écrit et conformes à des règles minimales définies par le conseil.

L'apprentissage commence en Grande-Bretagne immédiatement après la fin de la scolarité obligatoire (quinze ans) et dure généralement cinq ans (contre trois ans en France). Pendant les trois premières années, les apprentis doivent suivre, durant les heures de travail, des cours techniques d'une durée équivalente à un jour par semaine. En outre, ils doivent suivre pendant toute la durée de l'apprentissage des cours du soir deux fois par semaine.

Le « Building Apprenticeship and Training Council » attache une très grande importance au développement du « pré-apprentissage » qui existe depuis 1937. Suivant cette formule la première (en Ecosse) ou les deux premières (en Angleterre) des cinq années sont consacrées à des cours donnés dans des centres annexés aux « secondary technical schools ». La propagande effectuée pour inciter les parents à faire débuter ainsi l'apprentissage de leurs enfants a recueilli un gros succès. Le Council souhaiterait que la moitié au moins des apprentis utilisent cette formule.

Les besoins annuels en ouvriers qualifiés nouveaux ont été évalués par le Council, en 1944, à 25.000 pour maintenir un effectif de 625.000 travailleurs qualifiés; mais cette évaluation a été ramenée en 1948 à 22.000 pour un effectif de 550.000.

En fait le nombre d'apprentis qui deviennent travailleurs qualifiés n'est actuellement que de l'ordre de 20.000 par an.

(1) Rapport III de la deuxième session, Rome 1949, de la commission du bâtiment, du génie civil et des travaux publics de l'O. I. T., p. 24 à 41 (11 *bis*, 22 et 23) (11, 12 et 13).

En France, le nombre d'apprentis entrant en première année a varié entre 27.000 et 31.000 de 1950 à 1956, le nombre d'apprentis de troisième année entre 18.000 et 21.000. Ces chiffres toutefois ne comprennent pas les trois départements d'Alsace-Lorraine (1).

II. — *Formation professionnelle des adultes* (2).

Contrairement à la situation en France, où la F. P. A. du bâtiment forme annuellement de 11 à 15.000 ouvriers dont 10 à 14.000, reçus aux examens de fin de stage, deviennent immédiatement ouvriers qualifiés (3), la F. P. A. n'a joué en Grande-Bretagne qu'un rôle momentané, quoique très important puisqu'elle a formé au total environ 100.000 ouvriers. Elle a été utilisée dans les premières années d'après-guerre essentiellement pour réaliser très rapidement la formation des jeunes anciens combattants dont l'apprentissage n'avait pu avoir lieu ou avait été interrompu du fait de la guerre, accessoirement pour reclasser des mutilés dans les métiers du bâtiment.

La formation totale d'un ouvrier s'étendait sur un an et 9 mois:

6 mois dans un centre, pendant lesquels le stagiaire recevait une allocation (70 sh. par semaine + 10 s'il était marié et 5 par enfant de moins de 16 ans):

— les 16 premières semaines étaient consacrées au travail dans le centre lui-même;

— pendant les 7 semaines suivantes, les stagiaires travaillaient, sous la direction des instructeurs du centre, dans des chantiers spéciaux, pour réaliser des constructions réelles que le « Ministry of Works » prenait à son compte;

— les deux dernières semaines étaient consacrées à une revision générale et à l'examen.

15 mois dans une entreprise à laquelle le stagiaire était lié par un contrat de travail et pendant lesquels il touchait d'une part un salaire, progressivement croissant: 85 p. 100 du salaire normal pendant les deux premiers mois, 90 p. 100 pendant les six mois et demi suivants et 95 p. 100 pendant les six mois et demi restants;

D'autre part une allocation, naturellement beaucoup plus faible que celle qu'il touchait pendant les six mois passés au centre.

Quant à l'employeur, il recevait lui-même une allocation, dégressive, rémunérant le complément d'instruction qu'il donnait au stagiaire.

D. — Durée du travail

I. — *Durée effective.*

L'annuaire statistique 1956 du B. I. T. (pages 163 et 170) permet de dresser le tableau suivant:

Nombres d'heures de travail effectuées par semaine.

	1937	1938	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Toutes industries:										
Royaume-Uni	»	46,5	45,3	45,4	46,1	46,1	46,1	46,3	46,7	46,9
France	40,7	»	45	44,5	45	45,2	44,9	44,8	45,2	45,4
Construction:										
Royaume-Uni	»	46,3	46,9	46,9	47,6	47,9	47,9	48	48,6	49,3
France	»	»	47,1	46,7	46,9	47,1	47,1	47,1	47,8	48,1

On voit que, de 1948 à 1955, on n'a cessé de travailler:

— moins en France qu'au Royaume-Uni (en moyenne, 2,4 p. 100 de moins dans l'ensemble de l'industrie, 1,4 p. 100 de moins dans la construction);

— dans les deux pays, davantage dans la construction que dans les autres industries (3,8 p. 100 de plus au Royaume-Uni, 5 p. 100 de plus en France).

II. — *Durée normale.*

Elle est de 44 heures dans l'ndustrie de la construction au Royaume Uni, comme d'ailleurs dans la plupart des autres industries (une exception notable est l'industrie textile: 45 heures). (Annuaire B. I. T. 1956, p. 199).

E. — Salaires

I. — *Le salaire au rendement* (4) (« Incentives Schemes »: littéralement, « systèmes stimulants »).

Depuis 1920 le salaire au rendement était, pour le génie civil, autorisé par les conventions paritaires d'employeurs et de salariés et largement utilisé en fait.

La situation était toute différente dans le bâtiment. Ce n'est que par une ordonnance du temps de guerre (juillet 1941) que le système fut introduit pour les « travaux essentiels ». Il fut accueilli avec faveur tant par les employeurs que par les salariés. Ses résultats furent d'ailleurs particulièrement probants: là où il fut utilisé (60 p. 100 des heures de travail) le rendement moyen fut de 34 p. 100 supérieur au rendement normal de base.

Il ne s'agissait pas, il faut le souligner, d'un salaire « aux pièces ». La base de la rémunération restait le salaire au temps. Mais celui-ci était augmenté d'une prime (« bonus ») dans la mesure où la production dépassait une norme de base. Cette prime était des 2/3 de l'économie réalisée sur le coût de la main-d'œuvre (45, 32, 1).

Lorsque l'application de cette mesure de guerre, d'ordre gouvernemental, cessa en mars 1947, elle fut remplacée en *Angleterre et au Pays de Galles* par un accord du 20 octobre 1947 passé entre les organisations patronales et ouvrières au sein de leur « National joint Council for the Building Industry ». C'était la première fois que les trade-unions du bâtiment donnaient leur accord à un tel système.

Aux termes de cet accord, qui entra en vigueur le 16 novembre 1947, les employeurs peuvent, s'ils le désirent, instituer des primes de rendement — soit sur la base du travail individuel, soit sur la base du travail d'équipe, soit même sur la base du travail de l'ensemble des ouvriers — à la condition de respecter les 4 principes suivants:

I. — C'est préalablement que doivent être définis:

— les normes constituant les seuils à partir desquels il y a primes;

— les taux des primes; (normes et taux ne doivent naturellement pas être modifiés en cours de travail, sauf changements matériels dans les circonstances de l'exécution).

II. — Le système doit être tel que l'ouvrier moyen ait des possibilités raisonnables de gagner 20 p. 100 de plus que son salaire normal;

III. — Les normes et les taux doivent être acceptés par les travailleurs (travailleurs intéressés uniquement);

IV. — Les détails du système doivent être fixés d'accord entre l'employeur et le secrétaire régional de la fédération patronale.

En fait, les principaux systèmes en usage sont les suivants:

1° « Au temps »: la prime est basée sur le gain de temps pour un travail donné;

(1) Source: *Bulletin Statistique trimestriel* de la F. N. B., 3e trim. 1952, 1953, 1954, 1955 et 1956.

(2) Rapport III de la 2e session, Rome 1949, de la commission du bâtiment, du génie civil et des travaux publics de l'O. I. T., p. 41 à 52 (11 *bis*, 22,3) (11, 12, 11).

(3) Source: *Bulletin Statistique trimestriel* de la F. N. B., 1er trim. 1953, 1954, 1955 et 1956.

(4) Rapport général de la 2e session (Rome, 1949) de la commission du bâtiment, du génie civil et des travaux publics de l'O. I. T., pp. 37 à 39.

— (45, 32 et 33).

— (43, 13 à 15).

— N° de mai-juin 1950 du *Bulletin de la fédération internationale du bâtiment*, pp. 6 à 11.

— N° de janvier 1951 de la *Revue internationale du Travail*, pp. 77 et 78, 83 à 87.

— (44, 19).

2° « A l'unité »: la prime est basée sur le travail supplémentaire effectué dans un temps donné;

3° « Au mérite »: la prime est déterminée suivant un système de points (« point scheme ») tenant compte:

— du rendement,
— de l'assiduité,
— de la qualité du travail,
— de l'ancienneté de service.
(Ce système n'est pas très répandu);

4° Primes rétroactives: lorsque la nature du travail empêche l'application du principe 1 (norme définie à l'avance);

5° Participation aux bénéfices: les primes étant proportionnelles à l'augmentation du bénéfice par rapport au bénéfice normal. (Mais ce système est considéré comme peu stimulant);

6° « Coparticipation »: attribution périodique de parts de bénéfices aux ouvriers anciens.

Le taux de la prime est généralement de 50 p. 100 du dépassement de la norme.

Les frais supplémentaires de contrôle et d'administration dûs à l'application du salaire au rendement sont de l'ordre de 3 p. 100 des salaires (4 p. 100 maximum). Sur un gros chantier, par exemple, le contrôle nécessite un employé supplémentaire par cent ouvriers.

Dès le 11 janvier 1950, à peine plus de deux ans après la mise en application de l'accord du 20 octobre 1947, le groupe de travail sur la construction, qu'avait nommé, en juillet 1948, le ministre des travaux publics — et qui comportait, sur treize membres, quatre représentants de la fédération nationale des ouvriers du bâtiment — écrivait dans son rapport « Building »:

— « ... à notre avis, il ne fait pas de doute qu'un système approprié de salaire au rendement est une condition impérative si la production de l'industrie doit être accrue de façon satisfaisante, particulièrement dans des conditions de plein emploi. » (45, 33, 5.)

Le groupe de travail insistait sur l'importance qu'il y a à ce que les travailleurs comprennent sans difficulté le fonctionnement du système adopté et que celui-ci soit tel qu'ils puissent, tout au long de leur travail, comparer leur rendement à la norme (45, 33, 3).

Il indiquait également que, si certains avaient exprimé des craintes au sujet des effets du système sur la qualité du travail, rien de précis ne permettait d'affirmer que ces craintes soient justifiées (45, 33, 4).

Le second rapport Girwood a précisé, pour sa part, que le salaire au rendement avait été appliqué, en 1948-1949, pour environ 50 p. 100 des maisons construites par les autorités locales. « Pour certains marchés, des systèmes bien conçus ont été acceptés avec enthousiasme et bonne volonté par les deux parties et l'augmentation de la productivité a été considérable; pour d'autres, au contraire, les résultats ont été faibles ». En moyenne, il a été économisé, par maison, environ 350 heures d'ouvrier sur chantier lorsque le système a été appliqué. Les économies et les frais se sont alors répartis de la façon suivante (43, 15, 1):

— économie de salaires correspondant à 350 heures d'ouvrier	48 £	
— économie sur les frais indirects de main-d'œuvre correspondants	5 £	
— réduction corrélative des frais généraux et des frais de chantier résultant de l'exécution plus rapide des travaux	8 £	
		61 £
— primes de rendement	35 £	
— frais d'administration du système au rendement	11 £	
		46 £
Economie nette par maison		15 £

Le troisième rapport Girdwood indique enfin comment l'usage des « Incentive Schemes » est définitivement passé dans la pratique courante de l'industrie du bâtiment anglaise par la conclusion d'un arrangement entre délégations patronales et ouvrières au sein du « National joint Council for the Building Industry », publié le 12 janvier 1951, aux termes duquel une organisation paritaire a été créée dans le but de généraliser l'emploi du système et de servir de guide à ce sujet. (44, 19.)

En Ecosse, par contre, le développement du salaire au rendement a été entravé par l'opposition des employeurs à la possibilité pour l'un d'entre eux de mettre au point individuellement un « incentive scheme » particulier. Les systèmes doivent être établis sur le plan national par chaque branche de l'industrie du bâtiment et ratifiés ensuite par le « Scottish National Joint Council »». C'est là une procédure lourde. Aussi est-elle tournée dans certains cas et des systèmes « non officiels » sont-ils en fait appliqués (45, 32, 5).

II. — *Montants des salaires.*

A partir des renseignements contenus dans l'*Annuaire Statistique* 1956 du B. I. T. on peut dresser les tableaux suivants. C'est seulement à titre indicatif que les chiffres en monnaie britannique ont été transformés en chiffres en monnaie française, car on sait combien délicates sont les comparaisons internationales, surtout en matière de salaires. Le taux de change appliqué est celui du marché « parallèle ». Nous reviendrons plus en détails au chapitre « coût de la construction » sur cette question de la transformation des livres en francs.

Gains horaires moyens des travailleurs manuels, adultes (1), *hommes.*

Période.	ROYAUME-UNI							FRANCE	
	En monnaie britannique.				En francs de l'époque.		Pourcentage d'infériorité des salaires « construction »	Période.	Construction.
	Toutes industries (2).		Construction.		Toutes industries (2).	Construction.			
	sh.	d.	sh.	d.					
Octobre 1949	3	0,6	2	10,9	148	141	5	Déc. 1949	86
Octobre 1950	3	1,9	3	0,4	154	148	4	Nov. 1950	94
Octobre 1951	3	5,7	3	4,1	170	163	4	Déc. 1951	128
Octobre 1952	3	8,9	3	7,5	187	181	3	Sept. 1952	139
Octobre 1953	3	11,4	3	9,7	200	193	3	Sept. 1953	142
Octobre 1954	4	2,6	4	0,8	209	202	3	Sept. 1954	150
Octobre 1955	4	6,7	4	4,2	226	216	4	Sept. 1955	160

(1) Pour la France toutefois il n'est pas précisé si les jeunes gens sont compris ou non.

(2) En réalité, seulement: industries extractives (sauf mines de charbon), industries manufacturières, construction, transports (sauf les chemins de fer), services (partiellement).

On remarque notamment qu'au Royaume-Uni les salaires sont en moyenne moins élevés dans le bâtiment que dans les autres industries. On sait qu'il en est de même en France.

Salaires horaires des ouvriers adultes en octobre 1955.

EMPLOIS	ROYAUME-UNI Taux uniformes. Londres.	ROYAUME-UNI Taux uniformes. Birmingham (2) Manchester, Glasgow.	FRANCE Gains moyens. Région parisienne.	FRANCE Gains moyens. Province.
	Shillings.	Shillings.		
Monteur électricien	(1) 4,46	(*)(1) 4,04		
Briqueteur	4,13	4,00		
Charpentier	(3) 4,13	(3) 4,00	201,0	148,0
Peintre	4,13	4,00	196,0	145,0
Plombier	(4) 4,13	(4) 4,00		
Monteur charpente métallique	(1) 4,00	(1) 3,92	198,7	171,3
Cimentier finisseur	3,67	3,54	228,0	153,0
Manœuvre	3,58	3,46		

(*) 4,13 à Glasgow.
(1) Taux minima.
(2) A Birmingham, il existe en outre allocation de 2 pence par jour pour délais de transport — sauf pour les monteurs électriciens et les monteurs de charpente métallique. — (C'est la plus grande ville du Royaume-Uni après Londres.)
(3) Il existe en outre une allocation d'outillage de 4 pence par jour (sauf à Glasgow).
(4) Il existe en outre une allocation d'outillage de 3 pence par jour (sauf à Glasgow).

Hiérarchie des salaires ouvriers.

On voit que le taux du salaire horaire du manœuvre britannique est de 87 p. 100 de celui du briqueteur. Les fonctionnaires du Ministry of Housing ont indiqué à la mission qu'on considérait généralement que la hiérarchie était trop écrasée.

Cette situation est d'ailleurs le résultat d'une évolution récente: *L'Etude sur la situation économique de l'Europe en* 1955, publiée par la commission économique pour l'Europe indique (p. 174) que le rapport des salaires des ouvriers non qualifiés par rapport aux ouvriers qualifés a été, dans le bâtiment, de 76 p. 100 vers 1938, de 80 p. 100 en 1948 et de 84 p. 100 en 1950.

En France, le salaire horaire de base du manœuvre de l'industrie du bâtiment était, en octobre 1955, dans la région parisienne, de 75 p. 100 de celui du briqueteur limousinant (135 F contre 180 F).

Heures supplémentaires.

Elles sont rémunérées 25 p. 100 de plus que les heures normales. Toutefois pour les heures supplémentaires effectuées les dimanches et jours fériés, la majoration est de 100 p. 100.

Modes de détermination des salaires.

Les taux sont fixés sur une base nationale mais assortis de coefficients régionaux déterminés par districts.

Depuis l'avant-guerre déjà les salaires horaires de base sont révisés chaque année dans l'industrie du bâtiment britannique par application d'une échelle mobile basée sur l'indice des prix de détail.

Outre ces revisions périodiques, d'autres revisions spéciales peuvent avoir lieu de temps à autres.

L'Etat n'intervient absolument pas dans la détermination des salaires.

Chômage intempéries (1).

1° Depuis le 3 octobre 1948 les travailleurs du bâtiment britanniques ont droit à une semaine minimum garantie de 32 heures, que les interruptions de travail aient été dues aux intempéries ou à d'autres causes indépendantes de l'employeur et de l'ouvrier, telles que par exemple un retard dans la livraison des matériaux;

2° Lorsque, soit du fait des intempéries, soit pour toute autre cause, un ouvrier ne peut travailler dans sa spécialité il est tenu d'accepter de travailler à d'autres travaux (sous réserve qu'il soit capable de les exécuter et qu'ils relèvent de l'industrie de la construction).

(1) Cf., le rapport général de la 2e session (Rome, 1949) de la commission du bâtiment, du génie civil et des travaux publics de l'O. I. T., page 79 (11 *bis*, 24, 4).

Si on ne peut lui trouver de travail, les heures perdues lui sont payées à 1/2 tarif. En tout cas le total de sa paye hebdomadaire ne peut être inférieur au salaire correspondant à 32 heures normales.

Il n'existe aucune caisse de compensation entre employeurs pour le chômage intempéries. Chaque entrepreneur est donc directement intéressé à s'ingénier à trouver à ses ouvriers arrêtés par les intempéries, un travail de remplacement à l'abri. Le temps perdu est réduit au strict minimum.

Cantines.

En Grande-Bretagne comme en France, les ouvriers bénéficient souvent pour le repas de midi de cantines subventionnées par l'entreprise. Il y a là un avantage important qui équivaut en fait à un supplément de salaire.

Ainsi, par exemple, à la cantine de l'usine de matériaux préfabriqués en béton de la société Wates Ltd., à Staines, près de Londres, que la mission a visitée, les ouvriers, pour 1 sh. 6 pences, peuvent prendre un repas, d'un prix de revient de 2 sh., comportant:

— 1 portion de viande;
— 2 légumes;
— 1 dessert;
— 1 thé.

Le salaire horaire étant pour la plupart des ouvriers de 3 sh.31/2d. (pour les heures normales — 25 p. 100 de plus pour les heures supplémentaires), le prix du repas de midi pris à la cantine ne représente pour eux que 45 p. 100 du salaire horaire.

F. — Relations entre employeurs et salariés (1)

I. — *Structure des organisations syndicales.*

1° Employeurs:

Leurs organisations sont distinctes pour l'Angleterre et le Pays de Galles d'une part, l'Ecosse d'autre part, l'Irlande du Nord enfin.

Pour l'Angleterre et le Pays de Galles il existe 3 organisations syndicales (45, 10, 3):

— la « National Federation of Building trades employers » (fédération nationale des employeurs des métiers du bâtiment),

— la « Federation of Master Builders », qui groupe surtout les petits et moyens entrepreneurs, notamment les artisans,

— la « Federation of Associations of Specialists and subcontractors », qui groupe des spécialistes, travaillant généralement, on l'a vu au chapitre IV ci-dessus, comme sous-traitants;

2° Salariés:

Les ouvriers sont groupés en 19 trade-unions, lesquels comprennent 15 syndicats d'ouvriers qualifiés (un par métier district, organisé sur le plan national), 3 syndicats d'ouvriers non qualifiés et un syndicat mixte.

Les intérêts communs à ces 19 trade-union sont défendus par leur « National Federation of Building Trades operatives » (fédération nationale des ouvriers des métiers du bâtiment). (45, 10, 4.)

II. — *Conseils et commissions où siègent employeurs et salariés.*

1° *Organes paritaires de négociation collective.*

En Angleterre et au Pays de Galles suivant un accord de 1932 entre la « National Federation of Building Trades employers » et la « National Federation of Building Trades Operatives » des organismes paritaires permanents de négociation et conciliation collectives ont été créés:

— à l'échelon national, le « National Joint Council for the Building Industry », qui comprend 20 membres chefs d'entreprise et 20 membres ouvriers, prend les décisions concernant les salaires, la durée du travail, et généralement toutes les conditions du travail;

— des comités régionaux paritaires examinent les demandes des districts en matière de fixation des coefficients locaux à appliquer à l'échelle des salaires et font des recommandations au National Joint Council;

— des comités locaux paritaires adaptent les « règlements nationaux de travail » (conventions collectives nationales) aux conditions locales et surveillent les questions d'heures supplémentaires.

Il existe une « conciliation machinery » hiérarchisée de même façon en Ecosse;

(1) Cf., notamment le rapport IV « Relations professionnelles », de la 2e session, 1949, de la commission du bâtiment, du génie civil et des travaux publics de l'O. I. T.

2° *Organes consultatifs créés par les pouvoirs publics* (45, 10, 6) :

Le « National consultative Council » qui siège sous la présidence du Minister of Works, est compétent aussi bien pour le bâtiment que pour le génie civil et aussi bien pour l'Angleterre et le Pays de Galles que pour l'Ecosse. Il comprend des représentants patronaux, ouvriers, et des professionnels (architectes, ingénieurs, « quantity surveyors »).

L'Ecosse, le Pays de Galles et chacune des circonscriptions régionales du « Ministry of Works » ont en outre respectivement leurs « Building and Civil Engineering Joint Committees ».

Enfin, à l'échelon national, un « Advisory Committee of Specialists and Sub-contractors » traite des questions intéressant ces derniers.

III. — *Procédure de conciliation et d'arbitrage.*

Aux termes d'un accord général entre les fédérations nationales d'employeurs et d'ouvriers, tout conflit est successivement soumis jusqu'à ce qu'il soit réglé :

— à une réunion des responsables locaux intéressés ;

— à une commission nommée par le Comité régional paritaire ;

— à une commission nommée par le National Joint Committee ;

— à une réunion des Conseils exécutifs nationaux des deux fédérations.

Si à ce dernier stade l'accord n'est pas encore obtenu, le National Joint Committee peut décider de porter le litige devant un arbitre, à la condition que la majorité de chacune des deux parties du Committee en soit d'accord.

Des procédures analogues sont utilisées en Ecosse et en Irlande du Nord.

IV. — *Climat social.*

Il résulte de ces diverses institutions et accords qu'au Royaume-Uni le climat social est meilleur dans l'industrie du bâtiment que dans les autres. Le tableau suivant en fait foi, dressé à partir des données contenues dans le Monthly digest of Statistics (7,21) :

Nombre de journées de travail perdues par suite de conflits (1).
Royaume-Uni.

ANNEES	TOUS industries et services.	BATIMENT et travaux publics.	
			Pourcentage du total.
1935	1.955.000	37.000	1,9
1936	1.829.000	44.000	2,4
1937	3.413.000	39.000	1,1
1938	1.334.000	115.000	8,6
1952	1.792.000	157.000	8,8
1953	2.184.000	101.000	4,6
1954	2.457.000	233.000	9,5
1955	3.781.000	71.000	1,9
1956	2.083.000	78.000	3,8

Le pourcentage des journées perdues afférentes à l'industrie du bâtiment et des travaux publics est, en moyenne de 3,5 p. 100 pour la période de 1935-1938, 5,7 p. 100 pour la période 1952-1956. Or la main-d'œuvre de cette industrie représente pour cette dernière période, 7,2 p. 100 du total de la main-d'œuvre des industries et services (7,4).

Comparaison avec la France.

Nombre de journées de travail perdues par suite de conflits (France) (source : *Revue française du travail*).

	TOUS industries et services.	BATIMENT et travaux publics.	
			Pourcentage du total.
1952	1.732.577	494.904	28,6
1953	9.722.111	703.788	7,2
1954	1.439.095	191.814	13,3
1955	3.078.706	466.496	15,2
1956	1.408.175	217.075	15,4

(1) Non compris les conflits touchant moins de 10 travailleurs ou ne durant pas plus d'un jour sauf ceux dans lesquels plus de 100 heures de travail sont perdues.

Le pourcentage des journées perdues afférentes à l'industrie du bâtiment et des travaux publics est en moyenne de 16 p. 100 pour la période de 1952-1956 alors que la main-d'œuvre de cette industrie représente, pour cette période, 10,5 p. 100 du total de la main-d'œuvre des industries et services.

CHAPITRE VII

Les matériaux.

A. — La pénurie de bois de l'après-guerre

Etant donné la densité considérable de sa population, le Royaume-Uni manque naturellement de produits végétaux, c'est-à-dire, non seulement, ce qui est bien connu, de produits alimentaires, mais aussi de bois. Il en a toujours importé la plus grande part de ses besoins.

Mais la situation est devenue pour lui très difficile dans l'après-guerre, les pays d'Europe, notamment l'U. R. S. S., qui étaient traditionnellement ses fournisseurs, ayant maintenant eux-mêmes besoin de davantage de bois pour leur propre reconstruction. De là d'une part une pénurie mondiale de bois et d'autre part l'obligation pour le Royaume-Uni de s'approvisionner dans la zone dollar. En 1947, 50 p. 100 des importations britanniques de bois tendre en provenaient contre 20 p. 100 avant 1939 (11 *bis*, 25, 3).

De 1949 à 1956 le bois tendre consommé au Royaume-Uni a provenu de l'importation pour une part variant selon les années entre 94 et 97 p. 100 (6,37) (7,60).

En 1956 le bois consommé avait les provenances suivantes (7,60) :

Royaume-Uni (millions de pieds).

	PRODUCTION	IMPORTATIONS	TOTAL
Bois tendre	0,61 (3 p. 100)	20,10 (97 p. 100)	20,71
Bois dur	1,75 (34 p. 100)	3,39 (66 p. 100)	5,14
Total	2,36 (9 p. 100)	23,49 (91 p. 100)	25,85

En face de cette situation les Britanniques ont développé un effort considérable pour économiser le bois.

En 1953, huit ans après la fin de la guerre, cet effort, loin de se ralentir, était toujours aussi soutenu : en avril de cette année, étaient créés cinq centres de démonstration décrivant, par l'exemple, toutes les économies de bois résineux pouvant être faites dans la construction d'une maison sans, pour autant, augmenter son coût de façon importante (12,139,2). Ces économies de bois étaient commentées dans une brochure spécialement éditée par les pouvoirs publics : « Houses that save softwood ; Record of a demonstration » (« Des maisons qui épargnent le bois tendre ; rapport sur une démonstration »). Elles allaient de 0,12 à 0,44 « standard » (1) de bois par maison, soit 0,56 à 2,05 mètres cubes. En contrepartie, l'augmentation du coût de la maison allait de 17 à 42 livres sterling. Pour les toitures, l'économie de bois se traduisait, par contre, par une économie en argent.

Le résultat de ces efforts d'économie fut le remplacement du bois par le béton et par des matériaux nouveaux.

Ces transformations se répercutèrent même sur l'architecture de la maison. La mission a été notamment particulièrement frappée par le fait que toutes les maisons individuelles nouvelles qu'elle a visitées étaient construites de plain pied, le rez-de-chaussée n'étant pas surélevé, ni au-dessus d'une cave, ni même au-dessus d'un « vide sanitaire ». A ses interrogations à ce sujet, il a été répondu que cela résultait directement de la pénurie de bois. Auparavant, les sols des rez-de-chaussée étaient presque toujours des planchers de bois résineux — dont la conservation nécessite naturellement un vide d'air au-dessous. A partir du moment où ce plancher était remplacé par du béton, cette aération devenait inutile. Bien plus, des dalles de béton reposant sur des solives ne sont pas nécessaires pour un rez-de-chaussée sans cave. Dès lors, les sols des maisons individuelles construites depuis 1945 sont presque tous constitués par une simple couche de béton reposant directement sur la terre (« sold ground floor ») recouverte d'un carrelage ou revêtement classique ou en matériau nouveau (par exemple, carreaux de matière plastique ou de béton coloré (11 *bis*, 26,6). Finalement, les ménagères préfèrent maintenant ces « solid ground floors » : convenablement revêtus, ils sont aussi confortables que des planchers de bois ; en outre, ils sont d'une meilleure isolation thermique et plus faciles à entretenir.

(1) Le « standard » vaut 165 cubic feet, soit 4,67 mètres cubes.

B. — *Autres pénuries.*

Le bois est le seul matériau de construction pour lequel le Royaume-Uni est tributaire de l'extérieur (11 *bis*, 24,7). (Les métaux non ferreux pouvant être remplacés dans tous leurs usages du bâtiment par d'autres matériaux.)

Cependant ce n'est pas que pour le bois que le Royaume-Uni a souffert de pénurie: l'importance de son effort de construction a conduit à des insuffisances d'acier (celui-ci, comme le bois, a été contingenté jusqu'en 1953), de briques et de ciment. Pour ce dernier matériau la production, comparée à la production française, a été la suivante:

Production de ciment.

ANNÉES	ROYAUME-UNI (1)				FRANCE (2)		
	Milliers de tonnes.		Population.	Kilogrammes par habitant.	Milliers de tonnes.	Population.	Kilogrammes par habitant.
	Britanniques.	Métriques.					
1950	9.756	9.912	50	198	7.421	42	177
1951	10.224	10.388	50	208	8.329	42	198
1952	11.136	11.314	50	226	8.840	42	210
1953	11.220	11.400	51	224	9.226	43	215
1954	11.964	12.155	51	238	9.553	43	222
1955	12.516	12.716	51	249	10.769	43	250
1956	12.768	12.972	51	254	11.389	43	265

Sources: (1) (6,73) (7,72). (2) Bulletin Statistique comité de l'habitation.

C. — Matériaux nouveaux

Ces pénuries des matériaux traditionnels ont été un puissant stimulant pour la recherche de matériaux nouveaux.

Se sont notamment développés les suivants et les usages, nouveaux dans le bâtiment, des matériaux déjà connus suivants (11 *bis*, 26, 7 à 9):

— remplissage des murs à « vide » central par: mâchefer, béton de mousse de laitier;

— nouveaux bétons (la firme Laing, que la mission a visitée, a notamment breveté: un matériau constitué par un mélange de ciment et de cendres des centrales thermiques; un béton cellulaire obtenu par la réaction chimique du ciment mis en présence de poudre d'aluminium [ce matériau peut supporter 50 kilogrammes par centimètre carré]);

— laine de laitier et laine de verre pour isolations thermiques et phoniques;

— tuiles de béton;

— aluminium;

— « pasterboard » (panneaux de plâtre préfabriqués), pour plafonds, cloisons, revêtements, dont l'usage s'est considérablement développé);

— nouveaux alliages;

— acier embouti galvanisé et fibrociment, au lieu du zinc ou de la fonte, pour goutières, descentes d'eaux de pluie, descentes de W.-C.;

— tuyaux de fer galvanisé remplaçant les tuyaux de plomb ou de cuivre pour la « plomberie »;

— matériaux en matières plastiques.

Le groupe de travail, présidé par Sir D. C. Bailey, dont nous avons déjà parlé (créé au début de 1952 conjointement par le Minister of Housing and Local Government et le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, avec mission de faire rapport « sur l'action qui peut être engagée pour augmenter la vitesse et l'efficacité dans la construction de l'intérieur des maisons »), s'est livré à une étude comparative extrêmement intéressante sur les gains de temps et les économies correspondant à l'utilisation des matériaux nouveaux. Les résultats de ses travaux, publiés en annexe à son rapport de décembre 1952, « Quicker completion of house interiors », ont été partiellement traduits en français et reproduits en annexe au rapport du 17 août 1954 du comité de l'habitat « Politique du logement dans les pays d'Europe... en 1953 ». Malheureusement, ils sont limités — c'était le cadre de la mission du groupe de travail — aux travaux intérieurs. Le rapport compare les nombres d'heures d'ouvriers sur chantier et les coûts pour 51 modes de construction s'appliquant à sept genres de travaux:

— 6 modes de construction de cloisons portantes;

— 8 modes de construction de cloisons non portantes;

— 8 modes de construction de revêtements (faces internes de murs de façade);

— 6 modes de construction de sols de rez-de-chaussée;

— 6 modes de construction de planchers-plafonds d'étages;

— 8 modes de construction de la « plomberie »;

— 9 modes de construction de l'installation électrique.

Pour chacune de ces sept catégories de travaux, le mode de construction « traditionnel » le plus courant en Grande-Bretagne est pris comme base de référence. Les modes de construction qui lui sont comparés comprennent l'utilisation de matériaux nouveaux, qui sont souvent des matériaux traditionnels mis en œuvre sous forme préfabriquée — nous en traiterons au chapitre suivant —. Mais la comparaison est faite aussi entre certains matériaux traditionnels. C'est ainsi que nous voyons, par exemple, que les travaux de « plomberie », y compris distribution d'eau chaude, pour une maison de 950 square feet (qui doit correspondre à environ 72 mètres carrés de « surface habitable » définition française, car, quoi que ce ne soit pas précisé, il semble que ces 950 square feet correspondent à la « gross house area ») nécessitent:

— 104 heures d'ouvrier pour des canalisations en cuivre;

— 115 heures d'ouvrier pour des canalisations en fer galvanisé;

— 120 heures d'ouvrier pour des canalisations en plomb.

Dans les conditions économiques en vigueur en Grande-Bretagne en 1952, l'installation en fer galvanisé coûtait 86 p. 100 de l'installation en cuivre et celle du plomb 101 p. 100.

D. — Tendances actuelles

Maçonnerie.

Les britanniques restent toujours fidèles à la brique; et à la brique pleine. La mission a demandé pourquoi l'emploi de la brique creuse ne se développait pas. Il lui a été répondu que (compte tenu du fait que la brique creuse doit être recouverte d'un enduit alors que la brique pleine est laissée telle quelle) l'emploi de la brique creuse n'apportait pas d'économie sur la main-d'œuvre et présentait l'inconvénient d'une moins grande résistance à l'humidité (ce qui est important pour la Grande-Bretagne étant donné son climat maritime).

Couvertures.

Les toitures en terrasse ne se développent absolument pas.

La tuile de ciment se développe au détriment de la tuile de terre cuite.

Les tuiles « mécaniques » ne représentent que 6 à 7 £ d'économie par maison par rapport aux tuiles plates. Si on n'emploie pas davantage ces dernières malgré leur supériorité esthétique c'est qu'elles nécessitent des pentes de toiture plus fortes (35 à 37° au minimum) qui entraînent une dépense de bois considérable.

Croisées.

50 p. 100 sont actuellement construites en bois, 50 p. 100 en métal.

CHAPITRE VIII

La préfabrication.

A. — Préfabrication d'éléments de construction

Dans un rapport de 1944, la « British Standard Institution » résumait ainsi les avantages attendus de l'emploi d'éléments préfabriqués (11, 7, 4):

— économie due à la production en série;

— réduction des besoins en main-d'œuvre qualifiée pour laquelle il y a pénurie, notamment pour les briqueteurs et les plâtriers (11, 17, 1);

— amélioration de la qualité, le travail en usine pouvant être plus précis et mieux contrôlé que sur le chantier;

— réduction des délais de construction par remplacement des « procédés humides » par des procédés à sec (notamment pour le plâtre);

— réduction des délais de construction par moindre risque d'arrêt pour intempéries, le « montage » étant beaucoup plus court que la construction traditionnelle.

Ces avantages ont été, en Grande-Bretagne, recherchés d'une part dans le domaine du gros œuvre (notamment éléments de murs), d'autre part dans le domaine des aménagements intérieurs.

I. — *Eléments préfabriqués pour le gros œuvre.*

La mission a visité l'usine de Staines, à 22 kilomètres du centre de Londres, la firme Wates Ltd.

Cette société fabrique essentiellement des éléments de murs en béton armé vibré. Les panneaux, de la hauteur d'un étage (7 pieds, 6 pouces : 2,29 m), sont coulés dans des moules d'acier, et donc rigoureusement « exacts ». D'une épaisseur de 2 pouces (environ 5 centimètres) dans leur partie centrale, ils comportent des renflements sur leurs quatre côtés. Les renflements latéraux, par lesquels les panneaux se juxtaposent, forment des nervures du mur. Leur profil est tel que ces nervures comportent un creux central dans lequel, au montage, sont posées des armatures et est coulé du béton. Les renflements du bas des panneaux comportent une rainure, ceux du haut, une baguette, de telle sorte que les joints horizontaux se font par emboîtement — ils sont parachevés par un coulis de ciment.

Les panneaux de béton prémoulés forment la paroi extérieure du mur. Contre leurs nervures intérieures vient s'appuyer la paroi intérieure, faite de panneaux d'aggloméré de mâchefer. Ainsi est ménagé un vide central donnant une bonne isolation. Les agglomérés de mâchefer sont recouverts de « plasterboard ».

Les panneaux de béton sont de largeurs diverses, selon qu'ils comportent ou non des fenêtres ou des portes — lesquelles sont alors préfabriquées en même temps qu'eux — (ces fenêtres peuvent être aussi bien en bois que métalliques).

Pour le montage, les panneaux sont attachés à une charpente tubulaire provisoire qui, démontée dès que les murs sont terminés, ressert indéfiniment. Le poids des panneaux est au maximum de 10 hundredweight (508 kilogrammes).

Les murs de séparation intérieurs sont simplement constitués par deux parois d'agglomérés de mâchefer, séparées par un « vide » d'air, montées sur un bâti formé de poteaux et de poutres de béton préfabriqués.

Pour le reste de la construction on utilise les techniques traditionnelles. L'escalier, le plancher haut du rez-de-chaussée et la charpente de la toiture sont en bois. La couverture, en tuiles de ciment.

Le prix est le même que pour la construction traditionnelle, mais on économise un tiers de main-d'œuvre (compte tenu de la main-d'œuvre en usine) et une 2 storey house classique est construite en huit semaines.

Les murs de huit maisons sont construits en une semaine par une équipe de six hommes disposant d'une grue. Comme le toit est construit également en une semaine (par 3 ou 4 hommes par maison), on voit que le gros œuvre est terminé en deux semaines.

En cas de nécessité, la durée totale de la construction peut être abaissée jusqu'au record de vingt et un jours (sans travail de nuit).

Pour une maison traditionnelle, le prix total (non compris viabilité et branchements) était, en mars 1954, de 1.250 livres sterling, dont:

— 110 livres sterling de panneaux prémoulés;

— 306 livres sterling de main-d'œuvre sur le chantier (1.750 heures à 3 sh. 6 d.).

L'emploi de la méthode n'impose pas un plan uniforme. Les catalogues de la firme Wates comportent un choix important.

La méthode s'applique également aux immeubles collectifs et, particulièrement, aux petits collectifs « 3 storey blocks of flats ».

Le rayon d'action d'une usine de la société Wates est de 80 kilomètres: au delà de cette distance, les transports deviennent prohibitifs.

II. — *Eléments préfabriqués pour l'aménagement intérieur.*

L'exemple le plus typique est celui des éléments Blackburn (11, 17, 13).

La plus grande partie du gros œuvre est d'abord construite suivant les méthodes traditionnelles: fondations et murs extérieurs (maçonnerie), planchers.

Tout le reste est constitué par des éléments entièrement préfabriqués dans les usines Blackburn d'Ecosse:

Toit comportant:

— charpente d'aluminium;

— couverture en aluminium doublé de bois isolant;

— plafond de plasterboard accroché;

Bloc « K. B. U. » (Kitchen-Bathroom unit) comportant:

— sur une face: cuisinière, double évier, réfrigérateur, lessiveuse, armoire à balais;

— sur l'autre face: baignoir et séchoir;

— sur une tranche: chauffage à air chaud, réservoir d'eau chaude;

Cloisons: structure d'aluminium remplie de béton léger, recouvert de plasterboard sur les deux faces (des tubes sont ménagés pour le passage des canalisations électriques);

Escalier;

Meubles encastrés;

Installation électrique avec fils coupés à longueur;

Fenêtres et portes.

Ces éléments peuvent se combiner de multiples façons. En 1952, dix-huit modèles différents de maisons étaient disponibles.

Sans aller jusqu'à préfabriquer la totalité de l'aménagement intérieur, les constructeurs peuvent se borner à y utiliser tels ou tels éléments préfabriqués: la gamme est infinie entre les maisons Blackburn et les maisons entièrement traditionnelles. Au reste — on l'a fait bien souvent remarquer — le critère n'est pas défini du matériau « préfabriqué »: les briques, utilisées depuis les temps les plus reculés n'en sont-elles pas déjà, de même que toutes les menuiseries ? Ainsi, peu à peu, l'usage montre si tel ou tel élément « préfabriqué » apporte vraiment des économies substantielles, soit de main-d'œuvre, soit de temps, soit même d'argent. L'exemple du « plasterboard », qui est maintenant presque universellement employé en Grande-Bretagne, est typique, à cet égard: ce n'est que peu à peu qu'il a conquis sa place. La dimension du chantier est aussi un élément déterminant, l'usage de tel matériau ne devenant rentable que s'il est étendu.

Parmi les matériaux « nouveaux » dont le groupe de travail Bailey a examiné avec une précision scientifique les valeurs respectives des points de vue de l'économie de temps, de main-d'œuvre et d'argent, la plupart, nous l'avons dit, ne sont, en réalité, que des matériaux traditionnels mis en œuvre par la préfabrication, notamment des solives et poutres de béton précoulé.

Mais, quel que soit le destin de tel ou tel nouvel élément préfabriqué, la tendance, sur le plan général, est d'en multiplier l'usage.

L'une des conclusions du rapport Bailey est la suivante (49, 54): « Le moyen le plus efficace de réduire le travail sur le chantier est d'utiliser des éléments préfabriqués ».

B. — Préfabrication de maisons entières

I. — *The temporary programme* (11 *bis*, 30, 5) (11, 16).

Dans l'immédiat après-guerre, des besoins étaient si urgents que leur satisfaction devait être très rapide. Pour les satisfaire, le Gouvernement adopta un programme de fabrication de 157.146 maisons entièrement préfabriquées en usine — ce qui dégageait d'autant la main-d'œuvre qualifiée du bâtiment pour la construction suivant les méthodes traditionnelles.

Ces maisons étaient fournies par le Ministry of Works aux autorités locales. Le coût total fut de 215.905.000 livres sterling, soit, en moyenne, 1.374 livres sterling par maison. C'étaient des « single storey 2 bedroom » (3 pièces) d'environ 650 square feet (y compris un petit appentis), tout confort. En principe, elles n'étaient faites que pour durer dix ans. Mais, en fait, elles seront utilisées bien plus longtemps, tant parce qu'elles peuvent durer beaucoup plus que parce que la crise du logement est loin d'être résolue (14, 43, note 4) (11, 16, 5).

59 p. 100 d'entre elles furent montées en 1946, 29 p. 100 en 1947. L'achèvement du programme eut lieu en janvier 1949 pour l'Angleterre et le Pays de Galles, en mars 1949 pour l'Ecosse.

Les principaux types furent les suivants:

1° Les maisons d'aluminium (11, 16, 11):

Fabriquées par cinq anciennes usines d'aviation, sous le contrôle du ministère des approvisionnements, avec des débris

d'avions, elles comportaient chacune 2,6 tonnes d'aluminium, représentant un tiers du coût.

Chacune d'elles était composée de quatre parties de 22,5 pieds de long sur 7,6 pieds de large et 10,8 pieds de haut (6,86 mètres sur 2,32 mètres en 3,29 mètres de haut) entièrement terminées en usine, transportées sur le terrain par camions spéciaux et simplement réunies en quelques heures. La surface totale était donc de 6,86 mètres sur 9,28 mètres, soit 63,66 mètres carrés hors tout (684 square feet).

Le coût était de 1.610 livres sterling tout compris, sauf le coût du terrain (mais y compris son aménagement et la viabilité), ce qui était relativement cher pour l'époque;

2° Les maisons « Arcon » comportaient une légère ossature d'acier et des murs de fibrociment;

3° Les maisons « Uni-Seco » étaient faites de panneaux à double parois de bois revêtu d'amiante emprisonnant un isolant de fibre de bois;

4° Les maisons « Tarran » comportaient des murs de panneaux préfabriqués en béton et des toits de fibrociment grandes ondes.

II. — *Les maisons permanentes préfabriquées.*

Les principaux types sont les suivants:

1° Les maisons « B. I. S. F. » (« British Iron and Steel Federation », Fédération britannique du fer et de l'acier) (11, 17, 7).

36.000 avaient été montées en Grande-Bretagne au 30 juin 1951.

Elles comportent une ossature d'acier revêtue:

— extérieurement: au rez-de-chaussée, de ciment sur « métal déployé »; au premier étage, d'une feuille d'acier;

— intérieurement: de panneaux de bois recouverts de plasterboard.

Leur construction est faite par la compagnie « British Steel Houses » (Maisons d'acier britanniques) qui groupe, d'une part, la B. I. S. F, qui les fabrique et, d'autre part, un certain nombre d'entreprises importantes, qui les montent.

Elles sont très économiques si elles sont construites par groupes d'au moins trente. Elles conviennent donc plus particulièrement aux milieux urbains;

2° Les maisons « Airey » (11, 17, 10):

21.000 avaient été montées en Grande-Bretagne au 30 juin 1951.

Ce sont des « 3 bedroom houses » dont les murs, faits de panneaux de béton armé prémoulé, peuvent être montés en 200 heures.

A la différence des maisons B. I. S. F., elles peuvent sans aucun inconvénient être construites par petits groupes, voire isolées: l'ensemble des pièces est acheté à la firme Airey et le montage est effectué par un entrepreneur local. Ces maisons conviennent donc particulièrement bien pour l'habitat rural;

3° Les maisons d'aluminium permanentes (11, 16, 15):

19.000 avaient été montées en Grande-Bretagne au 30 juin 1951.

Les maisons d'aluminium considérées comme temporaires s'étant avérées devoir durer assez longtemps, une formule modifiée a été mise en fabrication à titre de maisons définitives.

C. — Conclusions.

Quel est le bilan de l'expérience britannique en matière de préfabrication ?

Il est difficile de le dresser, et certainement encore prématuré.

Il n'est pas douteux en tous cas que les très grands espoirs initialement mis dans cette nouvelle technique — comme en France d'ailleurs — dont certains pensaient qu'elle allait révolutionner l'art de construire, n'ont pas été jusqu'à présent entièrement satisfaits — pas plus qu'en France.

Le but originaire de la préfabrication a été en Grande-Bretagne, en 1945, de pallier les pénuries de main-d'œuvre qualifiée et de matériaux traditionnels.

Etant donné l'intérêt national que présentaient ces recherches, les maisons construites par des méthodes « non traditionnelles » ont bénéficié initialement — jusque fin 1947 — d'une subvention spéciale s'ajoutant aux subventions normales. 27 millions de livres sterling ont été ainsi réparties pour les maisons terminées durant les trois années 1947-1950 (11 *bis*, 20, 0). Pour bénéficier de cette subvention les nouvelles techniques de construction devaient être approuvées par le Ministry of Works sur la base de prototypes.

Soulignons d'ailleurs que les termes « non traditional » — maintenant remplacés par « new-tradition » — n'impliquent pas forcément la préfabrication. Parmi les trois modes de construction non traditionnels les plus employés en 1951 (11 *bis*, 31, note) deux réalisaient le gros œuvre par du béton coulé sur place: le procédé Wimpey « No-fines » et le procédé « Easiform » mis au point par la firme Laing, que la mission a vu mettre en œuvre et que nous avons décrit ci-dessus.

A partir de 1948 les nouveaux modes de construction ont été jugés compétitifs et la subvention a été supprimée.

Ils l'étaient effectivement. En 1953, le pourcentage des logements « new-tradition » dans le total des logements terminés était (12, 140, 1) :

— de 14,9 p. 100 en Angleterre et Galles (41.662 logements);
— de 47,4 p. 100 en Ecosse (18.743 logements);
— de 20,9 p. 100 en Irlande du Nord (1.677 logements).

Mais l'évolution de 1952 à 1955 a été la suivante pour l'Angleterre et le Pays de Galles:

— 1952: 26.365 logements (12,6 p. 100 des logements terminés);
— 1953: 41.662 logements (14,9 p. 100 des logements terminés);
— 1954: 52.119 logements (16,9 p. 100 des logements terminés);
— 1955: 34.033 logements (12,0 p. 100 des logements terminés).

On voit que la tendance s'est renversée en 1955.

Il est difficile d'en déceler les causes précises. Sans doute y en a-t-il deux:

1° D'une part la pénurie de matériaux traditionnels, qui avait été l'une des deux raisons qui avaient poussé en 1945 à la « préfabrication », a disparu.

Les dirigeants de la « Crawley New Tow Corporation » ont déclaré à la mission, que là où on disposait facilement de briques, il n'y avait intérêt, à aucun point de vue, à remplacer la maçonnerie traditionnelle par des éléments préfabriqués;

2° D'autre part la préfabrication, du moins d'une partie importante de la maison, nécessite la construction par grandes quantités. Le rapport Bailey disait (décembre 1952):

« Sur la base de notre étude préliminaire nous pensons qu'il pourrait y avoir un champ d'action pour un large usage de la préfabrication pour l'intérieur des maisons dans des régions où un grand nombre de celles-ci sont à construire suivant un programme continu — par exemple dans une grande ville ou une New Town. Ceci pourrait justifier l'implantation voisine d'une usine d'éléments préfabriqués » (49, 32, 4).

Il se peut que la diminution progressive de la construction publique — par les local authorities — au profit de la construction privée en accession à la propriété, que nous avons soulignée dans la deuxième partie du présent rapport, ait conduit à une diminution de l'étendue moyenne des opérations de construction, ce qui est défavorable au développement de la préfabrication. Mais nous ne disposons pas de statistiques à ce sujet.

Notons enfin que la manière dont sont établies les statistiques des logements « non traditional » peut prêter à équivoque: l'usage d'éléments préfabriqués — par exemple le « plasterboard » — peut se développer dans des logements pourtant classés « traditional » de par l'ensemble de leur structure, sans que cette statistique en rende compte.

CHAPITRE IX

La productivité.

A. — L'infériorité de la productivité dans l'après-guerre par rapport a 1939

Les trois rapports Girdwood sur le coût de la construction des logements en Angleterre et au pays de Galle ont mesuré les variations de la productivité par les nombres d'heures de travail d'ouvrier sur le chantier correspondant à la construction des « 3 bedroom houses » pour les autorités locales.

Naturellement cette méthode ne rend pas compte de toute la réalité. Il faudrait en premier lieu préciser de quelles heures d'ouvriers il s'agit: quelle est la proportion d'heures de manœuvres et d'heures d'ouvriers qualifiés laquelle peut varier dans le temps. En second lieu, il ne s'agit que des heures d'ouvriers sur le chantier; tout développement de la préfabrication doit donc se traduire par une diminution de celles-ci. Or elle ne signifie pas forcément une augmentation de la productivité: le total des heures sur chantier et en usine peut être resté le même. En outre, il faudrait tenir compte de l'amortissement de l'usine de préfabrication; pour le moins en tout cas de la main-d'œuvre correspondant à sa construction et à celle de ses machines, mais cette dernière n'est plus une main-d'œuvre de bâtiment.

Des calculs précis sont, on le voit, bien difficiles à faire. Mais s'il s'agit de variations importantes, le simple critère du nombre d'heures sur le chantier par maison peut donner des indications suffisantes.

Or c'est bien le cas en l'occurrence comme le montre le tableau suivant:

Moyennes des nombres d'heures de travail d'ouvrier sur chantier utilisées pour construire une « 3 bed-room house » pour les autorités locales en Angleterre et au Pays de Galles.

DATE D'ACHEVEMENT DE LA MAISON	HEURES effectivement utilisées (types de maisons différents).	HEURES QUI CORRESPONDRAIENT A UN MEME TYPE DE MAISON			
		Maison type 1938-1939.	Maison type octobre 1947.	Maison type octobre 1949.	Maison type octobre 1951.
1938-1939	1.550	1.550	2.092		
Octobre 1947	3.034	2.248	3.034		
Octobre 1949	2.575		2.630	2.575	
Octobre 1951	2.475			2.575	2.475

Sources: (42,22) (43,6 à 8) (44,10 à 13).

La maison type 1938-1939 n'avait que 800 sq. ft. de surface habitable et un équipement sommaire. Sa construction nécessitait 1.550 h. à l'époque. Toutes choses égales par ailleurs elle en aurait nécessité 2.248 en octobre 1947 (date d'achèvement) soit 45 p. 100 de plus, ce qui correspond à une diminution de la productivité de 31 p. 100 entre 1938/1939 et 1947.

La maison type 1947 comportait 934 sq. ft. de surface habitable et 95 sq. ft. de « outbuildings » (annexes extérieures), soit au total 1.029 sq. ft. et un équipement bien supérieur. Sa construction en 1938/1939 aurait nécessité 2.092 heures. Elle en a nécessité 3.034 (soit 45 p. 100 de plus) en 1947. Mais en 1949 elle n'en aurait plus nécessité que 2.630, soit 13 p. 100 de moins qu'en 1947. La productivité a donc augmenté de 15 p. 100 de 1947 à 1949; mais elle restait encore en 1949 de 20 p. 100 inférieure au niveau de 1938/1939.

La maison type 1949 comportait 940 sq. ft. de surface habitable et 110 sq. ft. de « outbuildings », soit au total 1.050 sq. ft., c'est-à-dire 21 sq. ft. de plus que celle type 1947, mais un équipement de valeur moindre. Sa construction a nécessité 2.575 heures. En 1951 elle en aurait nécessité exactement autant: la productivité n'a pas varié entre 1949 et 1951.

Si la maison type 1951, qui a les mêmes surfaces que celle type 1949, a nécessité dix heures de travail de moins que celle type 1949, c'est simplement parce que la valeur de l'équipement a encore un peu diminué entre les deux dates.

La situation ne s'était pas encore améliorée en 1953. Un rapport d'août 1953 de la Building Research Station évaluait à 2.665 le nombre moyen d'heures d'ouvriers nécessaires à la construction des « 3 bedroom houses » de briques, qui comportaient à l'époque 938 sq. ft. de surface habitable (non compris les outbuildings), soit 2 sq. ft. de moins que les maisons type 1949 et 1951 (12, 138, 2).

Il faut observer toutefois que ce chiffre n'est pas rigoureusement comparable à ceux des rapports Girdwood qui englobent les logements « new-tradition », (42, 22, note) donc nécessitent moins de main-d'œuvre de chantier que les maisons de briques traditionnelles.

Il y a d'ailleurs une énorme « dispersion » autour de cette moyenne de 2.665 heures. Le rapport Bailey indique que les chiffres s'échelonnent entre 1.565 et 4.645 heures (49, 1, 4).

Remarquons qu'un pareil écart montre bien que le nombre d'heures de travail sur chantier n'est pas, comme nous l'indiquions au début de ce chapitre, un critère parfait de la productivité. En effet, étant donné l'étendue et la fluidité actuelles du marché de la construction de logements en Grande-Bretagne, il doit y régner approximativement une certaine unité de prix. Dès lors si l'entrepreneur qui construit une maison avec 4.645 heures de travail arrive tout de même à un prix suffisamment raisonnable pour pouvoir trouver un client c'est sans doute que la comparaison avec les 1.565 heures ne s'effectue pas — loin de là — « toutes choses égales par ailleurs »; c'est sans doute, par exemple, qu'au lieu d'acheter du « plasterboard » cet entrepreneur achète d'une part du plâtre, d'autre part des heures de plâtrier, etc.

B. — CAUSE DE LA FAIBLE PRODUCTIVITÉ D'APRÈS GUERRE

1° *Pénurie de matériaux.*

La pénurie de matériaux, qui a sévi très longtemps à conduit à la disparition des stocks d'où, faute de volant régulateur, à des irrégularités graves dans l'approvisionnement des chantiers.

Dès lors il a fallu, soit déplacer constamment les hommes d'une tâche à l'autre (42, 38, 1) — en utilisant bien souvent les ouvriers en dehors de leur spécialité — soit même dans certains cas suspendre les travaux (42, 37, 4).

2° *Pénurie de main-d'œuvre qualifiée.*

L'arrêt quasi total de la construction pendant les six années de guerre, qui a éloigné du bâtiment des ouvriers qualifiés qui n'y sont pas revenus en 1945; le ralentissement considérable de l'apprentissage pendant le même temps; en contrepartie l'énorme demande qui s'est déclenchée à la cessation des hostilités, ont conduit à une pénurie considérable de main-d'œuvre qualifiée. Dès lors des ouvriers insuffisamment instruits ont été employés à des tâches qui dépassaient leur compétence. Et même les ouvriers « qualifiés » qui sortaient peu à peu de l'apprentissage et de la formation professionnelle des adultes étaient loin de posséder la maîtrise des ouvriers chevronnés d'avant guerre que le boom de la construction de logements en Angleterre de 1933 à 1939 avait contribué à rendre particulièrement expérimentés.

La concurrence des autres industries a encore aggravé les difficultés. La reprise industrielle a conduit à un plein emploi contrastant avec le chômage d'avant guerre (1.900.000 chômeurs en 1938, 1.600.000 en 1939 [6,16]). Dès lors les ouvriers ont été attirés par les autres industries où, on l'a vu, les salaires sont supérieurs — et plus agréables souvent les conditions de travail. Le premier rapport Girdwood écrivait à ce sujet:

« Il apparaît que, dans ces conditions de plein emploi, et avec une demande générale de travail, l'industrie du bâtiment n'a pas pu disposer de la même qualité de travail qu'avant guerre quand l'existence d'un chômage considérable produisait une réserve de travail dans laquelle les meilleurs hommes pouvaient être puisés » (42, 39, 3).

3° *Qualité du travail.*

Cette situation de plein emploi a d'ailleurs réagi également, disent les rapports officiels, sur l'ardeur de la main-d'œuvre.

« Avant la guerre, la main-d'œuvre et les matériaux étaient en général pleinement en rapport avec le volume des travaux entrepris et la crainte du congédiement agissait comme un puissant stimulant à l'effort individuel. Depuis la guerre, la situation s'est retournée... (42, 37, 3).

« ...Les hommes démobilisés revenant dans l'industrie du bâtiment montrent d'abord un niveau relativement élevé d'efficacité, mais leur production tombe après qu'ils ont travaillé un certain temps sur les chantiers ». (42, 40, 0). Et on lit dans le rapport du groupe de travail Phillips (qui comportait quatre représentants ouvriers) :

« De par sa nature, le travail d'un ouvrier du bâtiment ne peut pas être l'objet d'une surveillance aussi attentive que celle qui est possible dans la plupart des emplois d'usine; ses dispositions à l'égard de son travail étaient précédemment influencées d'une part par son sens de la responsabilité, d'autre part par sa crainte de perdre son job. La sécurité dont les ouvriers du bâtiment ont bénéficié depuis la guerre a certainement tendu à réduire les efforts de ceux qui, parmi eux, avaient été préalablement maintenus au niveau voulu par la crainte du chômage » (45, 15, 1).

4° Responsabilité des employeurs.

Le rapport Phillips poursuit:

« Ces conditions inflationnistes ont affecté également les employeurs. La compétition n'a pas été absente, mais il y a eu assez de travail pour tous. Les clauses de variation, dans les contrats ont mis l'entrepreneur à l'abri des principaux risques auxquels son affaire est normalement soumise de par les variations dans les prix des matériaux et les salaires. En face de la grave chute de la productivité les remèdes n'ont pas été recherchés avec une suffisante énergie; en particulier les accords relatifs aux salaires au rendement, proposés par les employeurs et acceptés par les ouvriers, n'ont pas reçu en Angleterre et au Pays de Galles plus qu'un demi soutien et ont complètement avorté en Ecosse. Les principaux facteurs qui déterminent le coût de la construction ne sont pas tous sous le contrôle des employeurs mais nous pensons que ceux-ci devraient se garder d'un certain contentement en face des coûts constamment croissants. Dans l'intérêt à long terme de l'industrie du bâtiment, il leur revient spécialement de rechercher et d'appliquer les remèdes efficaces » (45, 15, 2).

C. — Dimensions optima des chantiers

Il a été souvent soutenu qu'une des conditions essentielles du développement de la productivité dans le bâtiment était l'augmentation des dimensions des chantiers, laquelle permet aux entrepreneurs de travailler « en grand » parfois même « en série ». Ce serait là en somme l'application à l'industrie du bâtiment de la tendance générale moderne à la concentration.

Les avis sont partagés en Grande-Bretagne à ce sujet.

Le second rapport Girdwood donne la répartition suivant le nombre de logements des marchés passés par les autorités locales au cours du quatrième trimestre 1949, (43,16) :

CATÉGORIES DE LOCAL AUTHORITIES	POURCENTAGE DES LOGEMENTS CORRESPONDANTS A DES MARCHES					PART logements dans le total pourcentage.
	De 1 à 10 logements.	De 11 à 25 logements.	De 26 à 50 logements.	De 51 à 100 logements.	De plus de 100 logements.	
Metropolitan Borough	5,2	14,6	18,2	23,0	39,0	3,8
Villes de plus de 75.000 habitants	3,9	8,7	15,1	35,7	36,6	25,7
Villes de 25.000 à 75.000 habitants	8,5	22,0	25,5	29,0	15,0	25,7
Villes de moins de 25.000 habitants	14,3	26,8	35,3	16,5	7,1	23,2
Autorités rurales	36,6	38,5	18,5	5,1	1,3	21,6
Total	14,6	23,0	23,3	22,4	16,7	100

On constate — ce qui était évidemment prévisible — que la dimension des marchés est proportionnelle à l'importance de la ville et que les marchés sont plus particulièrement petits pour les autorités rurales, dont l'habitat est plus dispersé.

Le rapport indique que les nombres d'heures de travail d'ouvrier sur chantier par logement sont d'autant plus faibles que les marchés sont étendus:

— un marché de 20 logements correspond à 250 à 350 heures d'ouvrier par logement de moins qu'un marché de quatre logements (soit en moyenne environ 10 p. 100 de moins);

— un marché de 40 logements correspond à 350 à 450 heures d'ouvrier par logement de moins qu'un marché de 4 logements (soit en moyenne environ 14 p. 100 de moins).

Mais ces économies de main-d'œuvre sont compensées pour une très large part par des dépenses en frais généraux et outillage plus grandes que les grosses entreprises qui soumissionnent de gros marchés que pour les petites entreprises.

Finalement l'autorité locale ne trouve qu'une économie de l'ordre de 20 à 25 livres sterling par logement (environ 2 p. 100 de coût) pour les logements construits par un marché de 40 logements par rapport à ceux d'un marché de 4 logements.

Cette faible différence avait semblé suffisante à la commission Girdwood pour qu'elle recommande, en février 1950, que les autorités locales, là où les circonstances le permettent, construisent par des marchés aussi larges que possibles (43, 17, 2). Cette recommandation avait été entérinée par le ministère et transmise par lui aux autorités locales (44, 19, 4).

Elle figure également dans le rapport de la commission Bailey de décembre 1952 (49, 37, 5).

Mais en 1954, le ministère indiquait à la mission:

« En termes de coût pour l'autorité locale, il ne semble pas qu'il y ait une dimension optimum des chantiers. Le petit entrepreneur, avec ses faibles frais généraux, construit au même prix pour les autorités locales que le très gros entrepreneur avec de larges frais généraux ».

D. — Durée de la construction

Des trois rapports Girdwood sur le coût de la construction on peut tirer les indications suivantes:

	TEMPS ÉCOULÉ entre adjudication et achèvement.	DURÉE de la construction.	SOURCE
Logements terminés en:			
Octobre-novembre 1947	1 an et 4 mois.		(42,10,2)
Octobre 1949	1 an et 0,5 mois.		(43, 3,3)
Décembre 1949		10,6 mois.	(44, 1,5)
Juin 1950		10,8 mois.	
Décembre 1950		11,1 mois.	
Juin 1951		11,6 mois.	
Septembre 1951		11,9 mois.	
Octobre 1951	1 an et 3,5 mois.		(44, 1,1)
Décembre 1951		11,8 mois.	

Ainsi, en septembre-octobre 1951, le délai entre l'adjudication et le début des travaux était de trois mois et demi, la durée de la construction de un an.

A titre de comparaison, indiquons qu'au milieu de 1953 le rapport général de la commission de la construction du deuxième plan appréciait la durée de la construction en France, à l'époque, à plus de deux ans et demi (page 6, 2e colonne, 8e alinéa). (Il est vrai que le rapport de son groupe de travail technique disait seulement: plus de deux ans, page 19, 3e colonne).

Ces évaluations semblent excessives: on peut en effet apprécier approximativement la durée de la construction en France en comparant les graphiques des octrois de permis de construire et des logements achevés. En période de variations impor-

tantes des chiffres annuels correspondants — comme cela a été le cas de 1948 à 1956 — l'allure générale de la courbe des logements achevés doit reproduire — avec un décalage égal au temps écoulé entre octroi du permis de construire et l'achèvement — l'allure générale de la courbe des logements autorisés. Si on trace les deux courbes sur un même graphique on constate que, pour rapprocher au maximum la courbe des achèvements et la courbe des autorisations, il faut lui faire subir une translation correspondant à un an et onze mois. Telle serait donc la durée moyenne entre octroi du permis de construire et achèvement si tous les permis de construire étaient suivis de construction effective. Ce n'est pas le cas, on le sait. Une courbe des octrois de permis de construire finalement utilisés (que nous ne pouvons tracer faute de données) serait donc inférieure à celle des octrois totaux sur laquelle nous nous basons et la translation pour y amener à quasi coïncidence la courbe des achèvements, serait plus courte. Le délai de un an onze mois est donc erroné par excès.

Peut-être peut-on considérer comme vraisemblable, pour les logements achevés de 1949 à 1956, le délai de un an et dix mois entre octroi du permis de construire et achèvement. Pour avoir la durée de la construction, il faut en déduire le délai entre octroi du permis de construire et début des travaux. On ne dispose pas de données statistiques à ce sujet. Ce délai doit être d'ailleurs très variable suivant les secteurs (reconstruction, H. L. M., secteur privé). On ne doit pas être trop éloigné de la réalité en l'appréciant, en moyenne, à quatre mois. Dès lors la durée de la construction en France aurait été, en France, de 1949 à 1956, de l'ordre de dix-huit mois.

CHAPITRE X

La recherche.

A. — Exécution de la recherche

1° L'exécution de la recherche en ce qui concerne le bâtiment est essentiellement du ressort du « Department of Scientific and Industrial Research » au sein duquel existe une « Building Research Station » (11 *bis*, 29, 3).

Celle-ci, fondée en 1931, étend sa compétence à tout ce qui concerne le bâtiment sauf le bois (dont l'étude est effectuée dans le cadre du « Forest Product Research Laboratory »). Elle travaille en liaison intime avec les autres organismes de recherche du Département, notamment :

— le Laboratoire National de Physique ;
— la « Station » de recherche sur les combustibles ;
— l'organisation de recherche sur le feu.

En grande majorité les recherches, qui présentent un intérêt général, sont faites aux frais de l'Etat.

Certains importants programmes de recherches, réalisés en coopération avec les organismes représentant les diverses branches de l'industrie du bâtiment, sont financés par moitié par l'Etat et les professionnels.

Enfin, les diverses firmes peuvent, individuellement, demander que soient effectués, à leurs frais, des tests mesurant les qualités de leurs produits ;

2° Des recherches sont également effectuées par la « Building Research Unit » du « Medical Research Council » (45, 43, 1) ;

3° La division des conseillers scientifiques du Ministry of Works apporte aussi sa contribution (45, 42, 0) ;

4° Enfin certaines firmes effectuent naturellement, à titre privé, les recherches qu'elles jugent utiles, notamment certains fabricants de matériaux de construction et certaines entreprises. La mission a, par exemple, visité les importants laboratoires de la firme Laing, qui ont notamment mis au point des matériaux nouveaux, comme on l'a indiqué ci-dessus.

B. — Organisation de la recherche

Sur le plan gouvernemental, l'organisation de la recherche en matière de bâtiment est de la compétence du « Ministry of Works ». Il est pour cela conseillé par un « Advisory Council on Building Research and Development » (11 *bis*, 27, 4).

Celui-ci, créé en décembre 1947 pour remplacer une commission consultative scientifique qui avait fonctionné depuis mai 1945 :

Comporte des représentants :
— de l'industrie du bâtiment et des travaux publics ;
— des « professions » du bâtiment (architectes, ingénieurs, quantity surveyors) ;
— des milieux scientifiques ;
— des départements ministériels intéressés ;

Est chargé de proposer :

Des sujets de recherche ;
Des méthodes d'utilisation des résultats des recherches.

Son choix des sujets de recherches qui seront financés sur fonds publics est préparé par un « Building Research Board », qui comprend notamment des membres de l'industrie et des professions du bâtiment siégeant *intuitu personae*, en fonction de leurs compétences techniques particulières (45, 43, 1).

La « Building Research Station » peut en outre, d'elle-même, décider d'effectuer certaines recherches sans attendre des demandes du « Ministry of Works » (11 *bis*, 27, 5).

C. — Diffusion et vulgarisation des résultats

En septembre 1942, le ministère de la santé publique (alors chargé du logement), le ministère des travaux publics et le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse ont créé, sous la présidence de Sir Georges Burt, un comité interministériel chargé de faire des recommandations sur les techniques de construction à utiliser après guerre. Son premier rapport, « House Construction », inaugura en 1944 la série des « Post War Building Studies ».

Chacun des rapports de cette série est l'œuvre d'un comité d'experts faisant le point de l'état des recherches et de la technique sur un aspect particulier de l'art de construire. Ces comités sont soit nommés par le Gouvernement, soit réunis par les organisations professionnelles ou les organismes de recherche.

En 1948 débutait une autre série de publications, les « National Building Studies », qui comportent :

— des « Technical Papers », maintenant appelés « Research Papers », destinés aux lecteurs d'une formation scientifique et technique déjà élevée ;
— des « Special Reports », « rapports particuliers », destinés à l'industrie ;
— des « Bulletins » de vulgarisation.

La plus grande part de ces publications est rédigée par la « Building Research Station ». Celle-ci publie en outre un rapport annuel et de petites brochures sur des sujets particuliers. Enfin, les membres de son équipe écrivent de nombreux articles dans les revues scientifiques et techniques (11 *bis*, 30, 2).

D. — Opportunité pour l'industrie du batiment de se charger elle-même de la recherche.

Dans beaucoup d'industries britanniques la recherche en ce qui les concerne est faite par elles-mêmes, non par l'Etat. Le rapport « Building » du groupe de travail Phillips indique que certains préconisent qu'il en soit de même pour l'industrie du bâtiment. Celle-ci, en effet, ne serait pas suffisamment « research-minded », c'est-à-dire tournée vers le progrès, attentive à susciter la recherche et à mettre en œuvre immédiatement ses résultats. Lui en donner l'entière responsabilité et la charge de son financement ne remédierait-il pas à cette situation ?

Ce n'a pas été l'avis du groupe de travail Phillips qui a considéré que cette réforme « n'était pas praticable » (45, 42, 2).

CHAPITRE XI

Le coût de la construction.

A. — Evolution du coût de la « 3 bedroom house » construite par les « local authorities » en Angleterre et Pays de Galles.

En juin 1947, M. Aneurin Bevan, ministre de la santé publique, alors responsable de la politique du logement pour l'Angleterre et le Pays de Galles, chargea une commission d'enquête de huit membres, présidée par M. J.-G. Girdwood, d'étudier le coût de la construction des logements.

Cette commission a présenté les 30 juin 1958, 20 février 1950 et 19 mai 1952, trois rapports qui contiennent des données extrêmement précises. Elle s'est attachée à déterminer l'évolution du prix moyen du type de logement construit en grande majorité (1) par les autorités locales — donc construits en grande majorité en Angleterre et Pays de Galles depuis 1945 — la « three-bedroom house » : « maison à trois chambres à coucher ». (Outre ces trois chambres, la cuisine, la salle de bains, le w.-c. et l'entrée, ces maisons typiques comprennent soit un grand living-room, soit deux pièces. Elles équivalent, on l'a vu, à ce que nous appelons un « cinq pièces »).

(1) De la fin de la deuxième guerre mondiale à mars 1948, 86 p. 100 des logements construits par les autorités locales, ont été des « 3 Bedroom houses » (42, 31, 3). La proportion en a ensuite diminué, on l'a vu ci-dessus. Mais elle était encore de 52 p. 100 en 1955.

Des données contenues dans ces trois rapports, on peut tirer le tableau suivant:

Angleterre et Pays de Galles.

Evolution du coût du logement à « 3 chambres à coucher » classique construit par les Local Authorities.

Non compris terrain, honoraires et parties des branchements, réseaux et voirie situées à l'extérieur de la propriété;
Y compris parties des branchements, réseaux et voirie situées à l'intérieur de la propriété (42, 9, 3) (43, 3, 3) (44, 4, 2) (1).
Mode de construction traditionnel (42, 9, 1).

SOURCE DU RENSEIGNEMENT	DATE D'ACHÈVEMENT de la construction.	SURFACE HABITABLE		COUT DE CONSTRUCTION « BUILDING COST »		
		Définition anglaise (2).	Définition française (3).	En £ de l'époque.	Chiffres résultant de la transformation des £ en francs au cours du change. Francs de l'époque (4).	Francs janvier/avril 1957.
		Mètres carrés.				
(42,1,3)	1914	»	»	235	5.875	1.022.000
	Juin 1919.	»	»	643	20.576	1.337.000
	Septembre 1920.	»	»	(5) 881	46.693	2.195.000
(42,2,2)	Juillet 1922.	»	»	378	20.790	1.206.000
(42,3,4)	Janvier 1935.	»	»	(6) 293	21.682	867.000
(42,9,4)	Octobre 1938-mars 1939.	74	»	380	65.930	1.714.000
(42,10,3)	Octobre 1947 (7).	96	77	1.242	888.030	2.300.000
(43,4,4)	Octobre 1949.	98	77	1.321	1.281.370	1.794.000
(44,7,3)	Octobre 1951.	98	77	1.450	1.416.650	1.502.000

(1) Le premier rapport Girdwood indique que les clôtures sont également comprises mais les deuxième et troisième rapports Girdwood n'en font plus mention.
(2) Y compris les annexes extérieures qui sont de 9 mètres carrés en octobre 1947 et 10 mètres carrés en octobre 1949 et octobre 1951.
(3) On a tiré approximativement la surface habitable française de la surface habitable anglaise en déduisant de celle-ci les annexes extérieurs et en faisant subir à la surface restante un abattement de 12 p. 100 (7 p. 100 pour l'escalier et 5 p. 100 pour les cloisons, etc).
(4) Après la deuxième guerre mondaile, on a utilisé le cours « officieux » ou « parallèle ».
(5) Maximum de l'entre-deux-guerres (42, 2, 0).
(5) Minimum de l'entre-deux-guerres.
(7) La « three-bedroom house » classique de 1947 est par rapport à celle de 1938-1939 non seulement plus grande de 30 p. 100, mais aussi mieux construite et mieux équipée. Une three-bedroom normes 1938-39 construite en 1947 coûterait seulement 914 livres sterling, soit approximativement, au cours du change parallèle, 653.510 F de l'époque, ou 1.693.000 F janvier/avril 1957, soit 26 p. 100 de moins que la three-bedroom normes 1947.

Les normes de la « three-bedroom » n'ont guère varié entre 1914 et 1939.

On voit qu'après une augmentation considérable après la guerre de 1914 — due notamment, pour le maximum exceptionnel de septembre 1920, à une disparité complète entre l'offre et la demande sur le marché de la construction (42, 2, 0) — le prix du logement type a décru jusqu'en 1935, époque à laquelle d'ailleurs il était anormalement bas.

L'évolution a été analogue dans les premières années postérieures à la deuxième guerre mondiale: le prix réel a diminué depuis 1947 du fait de l'amélioration de la productivité dans l'industrie du bâtiment.

Les rapports Girdwood donnent également les coûts « toutes dépenses confondues »:

Angleterre et Pays de Galles,
« 3 bedroom » construits par les Local Authorities.

DATE D'ACHEVEMENT de la construction.	Octobre 1947 (a)	Octobre 1949 (b)	Octobre 1951 (c)
	Livres.		
Coût « construction seule », plus branchements, réseaux et voirie intérieurs	1.242	1.321	1.450
Terrain et branchements, réseaux et voirie extérieurs	122	158	(1) 190
Honoraires:			
Architecte	24	24	30
« Quantity surveyor »	12	12	20
Coût « toutes dépenses confondues ».	1.400	1.515	1.690

(1) Dont 25 livres sterling pour l'achat du terrain et 165 livres sterling pour la viabilité (44, 7, 5).
Source du renseignement: (a) (42, 11); (b) (43, 5) (44, 9); (c) (44, 9).

Ces coûts correspondent à l'ensemble de l'Angleterre et du Pays de Galles. Mais il y a une importante différence entre les coûts de la région londonienne et ceux dans le reste du pays. Le deuxième rapport Girdwood indique (43, 5, 5 et 6) que le coût de construction moyen de 1.321 livres sterling, en octobre 1949, résulte de coûts moyens de 1.431 livres sterling dans la région londonienne (non compris les logements construits par le London County Council, qui sont encore plus chers) (1) et de 1.314 livres sterling dans le reste du pays; soit un coût supérieur de 9 p. 100 au minimum dans la région londonienne à ce qu'il est ailleurs.

Conversion en francs des coûts de construction exprimés en livres sterling.

Dans le premier des deux tableaux précédents, on a transformé en francs les coûts de construction exprimés en livres sterling en utilisant les cours du change. Quelle est la portée réelle des résultats obtenus ?

La méthode serait naturellement à l'abri de toute critique si les monnaies étaient encore convertibles en or.

Mais, dès qu'il y a inconvertibilité en un étalon international, même en cas de liberté du marché des changes, on peut contester que le taux de change représente bien le rapport des véritables valeurs des monnaies: il représente le rapport de leurs valeurs dans les échanges internationaux; mais ceux-ci ne sont qu'une partie de l'activité économique des pays. Les structures économiques de ces derniers, ou des politiques affectant à dessein les prix des marchandises exportées ou importées (fiscalité, droits de douane) peuvent aboutir à des valeurs des monnaies, sur le marché international, différentes de leurs valeurs sur les marchés nationaux.

Les difficultés de déterminer les vraies valeurs relatives de deux monnaies sont encore naturellement plus grandes s'il y a, outre inconvertibilité, contrôle des changes. On peut alors

(1) Il a été indiqué à la mission, par le président de la commission du logement du London County Council, que le « coût de construction » (« Building Cost »: coût de la construction proprement dite plus partie intérieure des branchements, réseaux et voirie) des « 3 bedroom » réalisés par cette autorité était de 450 livres sterling en 1939 et que, après la seconde guerre mondiale, il s'était élevé, pour les appartements (« flats »), jusqu'à 3.000 livres sterling. En 1954, il variait entre 1.400 et 1.800 livres sterling.

Le coût « toutes dépenses confondues » de la première tranche de l'ensemble « Churchill Gardens » réalisé dans le district de Pimlico par la cité de Westminster — et que la mission a visité — était estimé, en juillet 1951, à 1.750.000 livres sterling, soit (pour 495 appartements et 13 boutiques) à environ 3.450 livres sterling le logement (18, 14, 4). Mais l'ensemble étant situé au centre de Londres, le coût du terrain représente une part importante de ce chiffre. En effet, un 3 bedroom en deux étages (« maisonette ») — que la mission a visité — coûte, « toutes dépenses confondues », sauf l'achat du terrain, environ 2.000 livres sterling. Or, sur les 495 appartements de la première tranche de Pimlico, 269, soit plus de la moitié, sont des quatre pièces.

songer à adopter le taux qui s'établit au marché « officieux », ou « parallèle », ou « clandestin ». Mais, en raison de l'étroitesse de ce marché, il est susceptible, bien plus encore, des critiques susdites. En outre, la spéculation y joue un très grand rôle et peut écarter plus notablement encore le taux de change du rapport des valeurs réelles des monnaies.

Faut-il, alors se baser sur un taux correspondant à la « parité des pouvoirs d'achat » ? Mais, d'une part, cette parité est difficile à déterminer, en raison de la « dispersion des prix » qui résulte, elle aussi, des différences de structure des économies et des différentes politiques, sociale, fiscale, d'investissement), d'autre part, les prix eux-mêmes ne sont qu'un des aspects de la vie économique; dans une même situation, ils peuvent être plus ou moins élevés, selon que l'Etat intervient de telle ou telle façon pour agir, par la fiscalité, sur le mode de répartition du revenu national.

Le cas de la Grande-Bretagne à l'époque qui nous intéresse en est précisément une illustration. L'I. N. S. E. E. a calculé à quels taux de change correspondrait la parité des pouvoirs d'achat en 1951 et 1952. Pour décembre 1951, il trouve (1):

— d'après les prix de détail alimentaires: 1.908 francs pour 1 livre sterling;

— d'après les prix de gros: 1.417 francs pour 1 livre sterling, alors que les cours sur les marchés des changes étaient:

— marché « officieux ou parallèle »: 997 francs pour 1 livre sterling;

— marché officiel: 980 francs pour 1 livre sterling.

Ces énormes différences entre les parités des pouvoirs d'achat détail et gros d'une part, entre les parités des pouvoirs d'achat et les cours des changes d'autre part, sont dues à la politique de subventions qui maintenait à l'époque les prix anglais artificiellement bas, notamment les prix des denrées alimentaires (rationnement, contingentement, contrôle des prix).

La contrepartie de cette politique était une lourde fiscalité: les Britanniques payaient en impôts ce qu'ils ne payaient pas dans le prix même des marchandises (2), mais les calculs de « parité des pouvoirs d'achat » n'en rendaient pas compte.

Les taux résultant de la parité des pouvoirs d'achat ne sauraient donc être retenus en l'occurrence.

S'agissant des taux sur les marchés des changes, les critiques susdites ne doivent pas être trop exagérées. Il est nécessaire de les connaître pour ne pas utiliser aveuglément ces taux sans en mesurer la portée. Mais d'une part, les commerces extérieurs de la Grande-Bretagne et de la France représentant une partie importante de leurs activités économiques et portant sur des marchandises très diverses, d'autre part le fonctionnement de l'Union européenne des payements interdisant pratiquement que le taux de change officiel de deux monnaies d'Europe occidentale s'écarte exagérément des taux qui s'établiraient sur un marché libre, il semble que les cours des changes puissent être utilisés sans trop grandes marges d'erreurs pour apprécier en francs des sommes exprimées en livres sterling.

D'autre part, le marché « parallèle » de la livre sterling étant relativement large, on peut retenir les cours qui s'y établissent.

Pour éliminer l'erreur due au taux de change, une méthode classique est d'exprimer les prix en nombres d'heures de travail.

Mais il faut bien observer que, ce faisant, on ne compare pas en réalité les valeurs réelles des objets, mais les « niveaux de vie ». Or ceux-ci ne dépendent pas seulement de la valeur de la production nationale, mais aussi de la part de celle-ci qui est consommée ou, en d'autres termes, de l'importance des investissements. Si par exemple un pays investissait le quart de sa production tandis que l'autre la consommait tout entière, deux objets de valeurs intrinsèques identiques coûteraient, toutes choses égales par ailleurs, exprimés en salaires, 33 p. 100 de plus dans le premier pays.

Mais ceci ne joue pas de façon trop importante dans une comparaison entre le Royaume-Uni et la France, les taux d'investissements du revenu national n'étant pas trop éloignés. En 1951, par exemple, l'investissement fixe brut (on l'a vu ci-dessus) a représenté pour la France 16 p. 100 du produit national brut aux prix du marché, 13 p. 100 pour le Royaume-Uni.

Le salaire horaire moyen net était au Royaume-Uni pour les ouvriers (hommes et femmes), de 3 sh. 0,7 d en 1951 (1), ou 36,7 d, ou 0,153 livres sterling. Le coût de construction de la 3 bedroom-house représentait donc à l'époque en Angleterre et Pays de Galles, environ 9.477 heures de travail, soit, la durée du travail étant alors de 45,6 heures par semaine (2), ou 2.371 heures par an, 4,0 années de travail pour l'ouvrier moyen.

B. — Evolution du cout moyen du logement au Royaume-Uni

En rapprochant les chiffres donnés dans les chapitres précédents du présent rapport on obtient le tableau suivant:

	ROYAUME-UNI			FRANCE	
	Investissements (1).		Nombre de logements terminés.	Investissements (1).	Nombre de logements terminés.
	Millions de livres sterling courantes.	Milliards de francs courants (2).		Milliards de francs courants.	
1938	180	31	360.000	»	67.000
1947	335	»	140.000	»	»
1948	337	»	231.000	»	»
1949	332	355	204.000	157	51.000
1950	331	303	203.000	186	68.000
1951	376	363	202.000	312	75.000
1952	494	498	248.000	415	81.000
1953	630	658	327.000	442	115.000
1954	653	650	354.000	544	162.000
1955	642	638	324.000	626	210.000
1956	»	»	308.000	667	237.000

(1) « Toutes dépenses confondues » sauf prix d'achat des terrains.
(2) Taux de change au marché « parallèle » depuis 1949.

On ne peut, naturellement, déterminer le coût moyen du logement afférent à une année donnée en divisant les sommes investies au cours de celle-ci par le nombre des logements terminés dans le même temps. Parmi ces logements certains ont été financés pour l'essentiel, l'année précédente, voire, pour la France, financés pour partie au cours de la pénultième année. D'autre part, les sommes investies au cours d'une année correspondent pour partie à des logements qui ne seront terminés que l'année suivante, voire, pour la France, deux ans après.

Ceci compenserait cela si la construction de logements avait acquis un rythme constant et si les prix étaient stables. Dans ce cas la division du montant des investissements annuels par le nombre annuel des logements terminés donnerait le coût moyen du logement.

Mais le résultat de cette division s'éloigne d'autant plus de ce coût moyen que les investissements et les résultats varient d'une année à l'autre.

On peut toutefois tirer du tableau précédent des indications approximatives de la façon suivante:

1° *Royaume-Uni:*

La durée de la construction étant, on l'a vu plus haut, de l'ordre de un an, on peut considérer, puisqu'on raisonne sur

(1) *Etudes et conjoncture, économie française*, juillet-août 1952, p. 362.

(2) Observons d'ailleurs qu'ainsi les « riches » payaient des impôts pour que soient maintenus artificiellement bas les prix des marchandises achetées tant par les « pauvres » que par les « riches ». On reconnaît là une politique travailliste.

(1) *Annuaire du B. I. T.* 1955, p. 125.
(2) *Annuaire du B. I. T.* 1955, p. 174.

des moyennes, qu'il y a un décalage de six mois entre investissements et achèvements et que les investissements d'une année donnée sont consacrés pour moitié au financement de logements terminés dans l'année, et pour moitié aux logements terminés l'année suivante. Dès lors on peut dresser le tableau suivant:

Royaume-Uni.

	INVESTISSEMENTS (1) (Millions de livres courantes).	NOMBRES de logements.	COUT MOYEN DU LOGEMENT (1)	
			Livres courantes.	Francs courants (2).
Logements terminés en:				
1948	336	231.000	1.455	
1949	334	204.000	1.637	1.752.000
1950	331	203.000	1.631	1.492.000
1951	353	202.000	1.748	1.687.000
1952	435	248.000	1.754	1.770.000
1953	562	327.000	1.719	1.795.000
1954	641	354.000	1.811	1.802.000
1955	647	324.000	1.997	1.983.000

(1) « Toutes dépenses confondues » sauf prix d'achat des terrains.
(2) Taux de change au marché « parallèle » depuis 1949.

2° *France:*

Si, d'après ce qui a été dit plus haut au chapitre « Productivité », on apprécie à 1 an et demi la durée de la construction en France de 1949 à 1956, on peut considérer, puisqu'on raisonne sur des moyennes, qu'il y a un décalage de neuf mois entre investissements et achèvements et que les investissements d'une année donnée sont consacrés pour un quart au financement des logements terminés dans l'année et pour trois quarts aux logements terminés l'année suivante. Dès lors on peut dresser le tableau suivant:

France.

	INVESTISSEMENTS (1) (Milliards de francs courants.)	NOMBRE de logements.	COUT MOYEN du logement (1). (Francs courants.)
Logements terminés en:			
1950	164	68.000	2.412.000
1951	218	75.000	2.907.000
1952	338	81.000	4.173.000
1953	421	115.000	3.661.000
1954	468	162.000	2.889.000
1955	564	210.000	2.686.000
1956	636	237.000	2.684.000

(1) « Toutes dépenses confondues » sauf prix d'achat des terrains.

D'où le tableau comparatif suivant:

	COUT MOYEN DU LOGEMENT (1) — En francs janvier-avril 1957.		RAPPORT du coût français sur le coût britannique.
	Royaume-Uni.	France.	
Logements terminés en:			
1949	2.453.000		
1950	1.895.000	3.063.000	1,62
1951	1.788.000	3.081.000	1,72
1952	1.770.000	4.173.000	2,36
1953	1.849.000	3.771.000	2,04
1954	1.856.000	2.976.000	1,60
1955	2.042.000	2.767.000	1,36

(1) « Toutes dépenses confondues » sauf prix d'achat des terrains.

Quoique les chiffres de ce tableau soient approximatifs, ils permettent de mettre en évidence une nette évolution:

— de 1950 à 1952 le coût moyen du logement français a cru par rapport à celui du logement britannique jusqu'à être plus de deux fois plus cher en 1952;

— depuis 1952 le coût moyen du logement français a décru dans des proportions considérables par rapport à celui du logement britannique jusqu'à ne plus être en 1955 qu'un tiers plus cher.

Pour éliminer l'influence du taux de change, évaluons, comme nous l'avons fait plus haut pour la 3 bedroom anglaise, le coût du logement moyen en heures de travail d'ouvrier; *pour l'année* 1955, on obtient:

	ROYAUME-UNI	FRANCE
Coût moyen du logement.....	1.997 £	2.686.000 F.
Salaire horaire moyen net (ouvriers hommes et femmes) (1).....	3 sh. 11,9 d. ou 0,199 £.	163,20 F.
Coût moyen du logement en heures de travail d'ouvrier moyen.....	10.035 h.	16.458 h.
Durée du travail:		
Hebdomadaire (2).....	46,4 h.	44,7 h.
Annuelle	2.413 h.	2.324 h.
Coût moyen du logement en années de travail d'ouvrier moyen.....	4,2 années.	7,1 années.

(1) *Annuaire du B. I. T.*, 1956, p. 216 et 213.
(2) *Annuaire du B. I. T.*, 1956, p. 165 et 164.

On obtient des chiffres certainement encore plus proches de la réalité en raisonnant sur l'ensemble de la période 1950-1955. S'agissant de six années consécutives, l'erreur est divisée par 6: il n'y a en effet incertitude que pour les logements terminés en 1950, mais financés partiellement en 1949 (voire, pour la France, ceux terminés en 1950, et financés partiellement en 1948 et 1949, et même ceux terminés en 1951 et financés partiellement en 1949) et pour les investissements effectués en 1955 pour des logements qui ne seront terminés qu'en 1956 (voire, pour la France, les investissements effectués en 1955 pour des logements qui ne seront terminés qu'en 1956 et 1957 et même les investissements effectués en 1954 pour des logements qui ne seront terminés qu'en 1956).

Les résultats sont les suivants:

Logements terminés du 1er *janvier* 1950 *au* 31 *décembre* 1955.

	INVESTISSEMENTS (1)	NOMBRE de logements.	COUT MOYEN du logement (1).
Royaume-Uni...	2.969 millions £ courantes.	1.658.000	1.791 £ courantes.
France	2.173 milliards francs courants.	711.000	3.056.000 francs courants.

(1) « Toutes dépenses confondues » sauf prix d'achat des terrains.

En utilisant comme taux de change la moyenne des taux au marché « parallèle » du 1er janvier 1950 au 31 décembre 1955, soit 987 F pour 1 £ on obtient un coût moyen du logement britannique de 1.768.000 F courants.

Le logement moyen français apparaît alors 73 p. 100 plus cher que le logement moyen britannique pendant la période de six ans 1950-1955.

La comparaison et son évolution dans le temps apparaît plus clairement encore lorsqu'on transforme en francs constants les chiffres d'investissements annuels et qu'on les porte en graphiques ainsi que les nombres annuels de logements terminés:

	ROYAUME-UNI		FRANCE	
	Investissements (1). — (Milliards de francs. Janvier-avril 1957.)	Nombre de logements terminés.	Investissements (1). — (Milliards de francs. Janvier-avril 1957.)	Nombre de logements terminés.
1949	497	204.000	220	51.000
1950	385	203.000	236	68.000
1951	385	202.000	331	75.000
1952	498	248.000	415	81.000
1953	678	327.000	455	115.000
1954	669	354.000	560	162.000
1955	657	324.000	645	210.000

(1) « Toutes dépenses confondues » sauf prix d'achat des terrains.

C. — Evolution du cout du mètre carré de surface habitable pour les 3 bedroom houses construites par les local authorities en Angleterre et Pays de Galles

La diminution considérable du coût moyen du logement français, de 1952 à 1955, que nous venons de mettre en évidence (34 p. 100 au cours de ces trois années) est due pour une part à la diminution de la surface moyenne des logements.

L'évolution a été la suivante pour les logements bénéficiant des « prêts spéciaux » du Crédit foncier (construction neuve), seule catégorie jusqu'en 1955 pour laquelle des statistiques sont publiées:

« PRETS SPECIAUX » accordés en:	LOGEMENTS TERMINES vraisemblablement en:	SURFACE HABITABLE moyenne. Mètres carrés.
1951	1953	87
1952	1954	84
1953	1955	78
1954	1956	71
1955	1957	69
1956	1958	70

Source: suppléments trimestriels au *Bulletin mensuel de l'I. N. S. E. E.* et *Bulletins mensuels de l'I. N. S. E. E.*

Ainsi, de 1953 à 1955, la surface des logements terminés de cette catégorie a diminué de 10 p. 100 en 2 ans (dans le même temps le coût moyen du logement terminé diminuait de 27 p. 100).

(Les statistiques du permis de construire publiées depuis juin 1956 au *Bulletin mensuel de l'I. N. S. E. E.* donnent la surface habitable moyenne des logements autorisés de toute nature. Elle est de 66 mètres carrés pour l'ensemble des trois derniers trimestres de 1955 et de 64 mètres carrés pour l'année 1956. Mais il s'agit là de logements qui seront terminés essentiellement en 1957 et 1958).

On voit que, pour apprécier l'évolution réelle du coût du logement, abstraction faite des variations de surface, il faut étudier l'évolution du coût du mètre carré de surface habitable.

Les rapports Girdwood permettent de dresser le tableau suivant:

Angleterre et Pays de Galles.

Evolution du prix du mètre carré de surface habitable pour le logement à « 3 chambres à coucher » classique construit par les Local Authorities.

Non compris terrain, honoraires et parties des branchements, réseaux et voirie situées à l'extérieur de la propriété;

Y compris parties des branchements, réseaux et voirie situées à l'intérieur de la propriété (42, 9, 3), (43, 3, 3), (44, 4, 2) (1).

Mode de construction traditionnel (42, 9, 1).

SOURCE DU RENSEIGNEMENT	DATE D'ACHÈVEMENT de la construction.	« BUILDING COST » du « Square foot » (0,0929 m²) de surface habitable (définition anglaise).	PRIX DU MÈTRE CARRÉ DE SURFACE HABITABLE (définition française) (2). En livres sterling de l'époque.	Chiffres résultant de la transformation des livres sterling en francs au cours du change. Francs de l'époque (3).	Francs janvier/avril 1957.
(42, 1, 3)	Juin 1919.	16 sh. 4 d.	10,97	351	22.800
(42, 60)	Septembre 1920.	20 sh. 9 d. (4).	13,94	739	34.700
(42, 3, 4)	1922.	9 sh. 3 d.	6,22	342	19.800
(42, 9, 4)	Janvier 1935.	7 sh. 10 d. (5).	5,26	389	15.400
(42, 10, 3)	Octobre 1938-mars 1939.	9 sh. 6 d.	6,38	1.107	28.200
(43, 4, 4)	Octobre 1947.	24 sh. 2 d.	16,28	11.640	30.100
(44, 7, 3)	Octobre 1949.	25 sh. 2 d.	17,18	16.665	23.300
	Octobre 1951.	27 sh. 7,5 d.	18,86	18.426	19.500

(1) Le premier rapport Girdwood indique que les clôtures sont également comprises mais les deuxième et troisième rapports n'en font plus mention.

(2) Les rapports Girdwood indiquent que les annexes extérieures représentent 9,2 p. 100 de la surface globale pour les logements terminés en octobre 1947, 10,5 p. 100 pour ceux terminés en octobre 1949 et en octobre 1951. Mais ils ne donnent pas d'indication pour les logements d'avant guerre. On leur a appliqué ici un abattement de 9 p. 100. Les résultats pour l'avant-guerre ne sont donc qu'approximatifs.

(3) Après la deuxième guerre mondiale, on a utilisé le cours « officieux » ou « parallèle ».

(4) Chiffre maximum de l'entre-deux guerres.

(5) Chiffre minimum de l'entre-deux guerres.

Lors de son séjour en Angleterre, la mission d'étude a recueilli les données suivantes:

1° A Crawley New Town, un cottage 3 Bedroom typique, représentatif de la construction dans la ville, excellemment construit, comportant:

— au rez de chaussée: entrée, 2 pièces, cuisine;
— à l'étage: 3 chambres à coucher, salle de bains, W.-C.,

d'une surface habitable de 900 feet² (soit 84 mètres carrés suivant la définition anglaise et 74 mètres carrés suivant la définition française car le logement ne comporte pas d'annexes extérieures) coûte 1.600 £ toutes dépenses confondues sauf prix d'achat du terrain, soit 1.570.000 F de l'époque (au taux de change « parallèle ») ou 1.617.000 F de janvier/avril 1957.

Pour déterminer le prix au mètre carré de surface habitable comparable à ceux donnés par les rapports Girdwood, il faut déduire la part correspondant aux branchements, réseaux et voirie situés hors du « curtilage » (« site development » pour les Britanniques, « viabilité » pour les Français) et les honoraires. Cette part représentait 215 £ pour les 3 bedroom en octobre 1951 d'après le 3e rapport Girdwood (44,7,5). En supposant qu'elle ait varié dans la même proportion que le coût de la construction de 1931 à 1954, soit 5 p. 100 (1), elle représentait en 1950 226 £.

Ainsi le « Building Cost » du 3 Bedroom typique de Crawley était en 1954 de 1.374 £ environ soit, pour 74 mètres carrés de surface habitable (définition française) 18,57 £ le mètre carré ou 18.217 F de l'époque ou 18.800 F de janvier/avril 1957;

2° Aux « Churchill Gardens » de Pimlico, Cité de Westminster, la « Maisonette » 3 bedroom que la mission a visitée, excellemment construite elle aussi, comportant:

— au 1er niveau: entrée, living-room, cuisine;
— au 2e niveau: 3 chambres à coucher, salle de bains, W.-C.,

d'une surface habitable de 80 mètres carrés (2) environ suivant la définition anglaise, 70 mètres carrés suivant la définition française (pas d'annexes extérieurs) a coûté en 1951, on l'a vu plus haut, environ 2.000 £ toutes dépenses confondues sauf prix d'achat du terrain, soit 1.930.000 F de l'époque, ou 2.046.000 F de janvier/avril 1957.

En procédant comme ci-dessus pour ramener ce prix au seul « Building Cost » on obtient:

2.000 £ — 215 £ = 1.785 £,

soit 25,50 £ le mètre carré de surface habitable (définition française), ou 25.015 F de l'époque, ou 25.800 F janvier/avril 1957.

En valeur début 1957, le « building cost » du mètre carré de surface habitable est ainsi d'environ 37 p. 100 plus cher pour un collectif à Pimlico que pour un logement individuel à Crawley New Town, ce qui confirme bien les indications données à la mission suivant lesquelles le coût de la construction est:

— plus cher à Londres qu'ailleurs;
— plus cher pour les immeubles collectifs que pour les maisons individuelles.

Mais ces deux données recueillies par la mission constituent des cas extrêmes: pour Pimlico, cela va de soi puisque la réalisation est au centre de Londres; pour Crawley (malgré la déclaration faite à la mission sur la non-incidence de la dimension des chantiers sur le coût), il ne semble pas douteux que le prix d'un logement construit dans le cadre de l'édification de toute une nouvelle ville, donc avec des marchés exceptionnellement étendus, doit être inférieur à la moyenne nationale.

Aussi est-il plus sûr, pour prolonger la série de chiffres donnés pour les rapports Girdwood, d'appliquer purement et simplement au dernier prix qu'ils indiquent (27 sh. 7,5 d. le « square foot » pour 1951) les coefficients de variation du coût de la construction depuis lors.

Ces coefficients sont les suivants d'après les indices (3) donnés par le *Bulletin trimestriel statistique du comité de l'habitat* de Genève (17,38).

1951	1952	1953	1954	1955	1956 (trois premiers trimestres).
1	1,08	1,05	1,05	1,11	1,16

(1) L'indice du coût de la construction au Royaume Uni est passé de 117 en 1951 à 123 en 1954 (17,38).

(2) La surface a été indiquée à la mission directement en mètres carrés.

(3) Ces indices sont relatifs, non à l'Angleterre et au Pays de Galles, mais à la Grande-Bretagne; toutefois l'erreur commise en les utilisant pour Angleterre et Galles seulement est faible: pour la construction de logements, Angleterre et Galles représentent, de 1951 à 1955, 88 p. 100 des chiffres Grande-Bretagne.

D'où la série suivante:

Angleterre et Pays de Galles.

(pour les 3 bedroom traditionnels).

DATE d'achèvement de la construction.	« BUILDING COST » du « Square foot » (0,0929 m²) de surface habitable (définition anglaise).	PRIX DU MÈTRE CARRÉ de surface habitable (définition française) (1). En £ de l'époque.	Chiffres résultant de la transformation des £ en francs au cours du change « parallèle ». Francs de l'époque.	Francs janv./avril 1957.
1952.....	29 sh. 10 d.	20,37	20.553	20.600
1953.....	29 sh.	19,81	20.682	21.300
1954.....	29 sh.	19,81	19.711	20.300
1955.....	30 sh. 8 d.	20,94	20.793	21.400
1956.....	32 sh. 0,5 d.	21,88	22.799	23.000

(1) Pour passer des square feet de surface habitable anglaise aux mètres carrés de surface habitable française on a appliqué un abattement de 10,5 p. 100 correspondant aux annexes extérieures et un abattement de 12 p. 100 correspondant aux escaliers et aux murs intérieurs, cloisons, etc.

Comparaison avec le coût du mètre carré de surface habitable du logement français.

Parmi les diverses catégories de logements construits, habitations à loyer modéré, reconstruction, logements bénéficiant des primes et « prêts spéciaux » du Crédit foncier, etc., des statistiques sur le coût sont publiées seulement pour la dernière catégorie. (D'après les statistiques du permis de construire elle représente 32 p. 100 des logements autorisés pendant les six années 1951-1956) (1).

Pour ces logements les « devis soumis » par mètre carré de surface habitable ont été (2) (francs courants):

1951	32.200 francs.	1954	37.500 francs.
1952	43.400 francs.	1955	35.800 francs.
1953	42.400 francs.	1956	37.400 francs.

La désignation précise des dépenses comprises dans ce « devis soumis » n'avait pas été exactement précisée initialement. Mais, l'assiette du « prêt spécial » englobant, en vertu de l'article 2 du décret 50-899 du 2 août 1950, « honoraires et frais accessoires », (et les services du M. R. L. ayant indiqué que ces « frais accessoires » désignaient les branchements), il était logique de penser qu'honoraires et branchements étaient compris dans le « devis soumis » — et ceci d'autant plus que les statistiques donnent par ailleurs le pourcentage des « devis soumis » couvert par les prêts.

Or, il n'en était rien. Le pourcentage en question comparait les prêts afférents à (construction seule plus honoraires plus branchements) aux « devis soumis » afférents à (construction seule). Ceci résulte de l'indication suivante parue dans le « Bulletin mensuel de l'I. N. S. E. E. » d'avril 1956:

« Devis ne comprenant pas le prix d'acquisition du terrain ni les frais de viabilité, mais *y compris, pour les logements économiques, les honoraires d'architecte et les frais de branchements...* » C'est donc, *a contrario*, que, pour les logements autres que les « logements économiques », honoraires et branchements ne sont pas compris dans les chiffres « devis soumis » donnés par les statistiques. Les chiffres des séries statistiques n'ayant pas changé en avril 1956, il n'y a pas eu à cette époque changement dans les définitions des éléments recensés, mais simplement précision donnée sur la signification exacte de la série statistique commencée en 1951 pour les logements autres que « Logéco ». Ainsi les chiffres « devis soumis », donnés pour l' « ensemble » des logements ne sont pas exacts

(1) 13 p. 100 en 1951, 25 p. 100 en 1952, 24 p. 100 en 1953, 37 p. 100 en 1954, 42 p. 100 en 1955, 35 p. 100 en 1956.

(2) Suppléments trimestriels au « Bulletin mensuel de l'I. N. S. E. E. » des deuxième trimestre 1953, premier trimestre 1954, deuxième trimestre 1954, deuxième trimestre 1956, troisième trimestre 1956, deuxième trimestre 1957.

puisqu'ils additionnent des grandeurs de contenus différents: honoraires et branchements sont compris dans le cas des « logements économiques et familiaux », mais non dans le cas des autres logements. La marge d'erreur corespondante est loin d'être négligeable. *Montrons-le pour l'année* 1956.

Les statistiques donnent comme « devis soumis » par logement:

— « logements économiques et familiaux » (y compris branchements et honoraires) : 2.000.000 francs;

— autres logements (non compris branchements et honoraires): 3.370.000 francs;

— ensemble: 2.610.000 francs.

Or : 1° Les branchements coûtent, en moyenne, environ 160.000 francs pour un logement ordinaire; 110.000 francs pour un « logement économique »;

2° Les honoraires moyens sont difficiles à évaluer, car il est des cas où le constructeur ne fait pas appel à un architecte et, quand il en utilise un, les honoraires sont librement débattus entre lui et ce dernier.

Mais on peut cependant obtenir une estimation suffisante sur les bases suivantes:

a) Logements économiques et familiaux:

— lorsqu'il y a utilisation d'un projet-type les honoraires sont forfaitaires: 6.000 francs à l'auteur du projet-type plus 70.000 francs à l'architecte qui surveille l'exécution;

— lorsqu'il n'y a pas utilisation de projet-type on peut penser que le barème de l'ordre des architectes est appliqué.

Nous supposerons, ce qui ne doit guère être éloigné de la réalité, que:

— il y a utilisation de projet-type pour les logements individuels (et dans ce cas que 50 p. 100 environ des constructeurs font appel à un architecte d'exécution);

— presque tous les immeubles collectifs sont construits sans projet-type et avec architecte, que nous supposerons rémunéré au tarif de l'ordre, soit, pour l'ensemble d'une opération, par tranches:

8 p. 100 jusqu'à 3 millions;
7 p. 100 de 3 à 6 millions;
6,5 p. 100 de 6 à 12 millions;
6 p. 100 au-delà de 12 millions.

Nous apprécierons les honoraires moyens par logement à 6,5 p. 100;

b) Autres logements:

Nous supposerons qu'il est fait appel à un architecte et qu'il est rémunéré au tarif de l'ordre.

Pour les collectifs, nous apprécierons les honoraires moyens par logement à 6 p. 100.

Les statistiques du Crédit foncier donnent les « devis soumis » suivants pour les prêts accordés en 1956:

Logements économiques (construction seule+branchements +honoraires):

— individuels: 2.060.000 F;

— collectifs: 1.980.000 F;

Autres logements (construction seule):

— individuels: 3.730.000 F;

— collectifs: 3.040.000 F.

D'où les honoraires d'architecte moyens suivants:

Logements économiques:

— individuels:

50 p. 100 sur projet-type sans architecte d'exécution: 6.000 F;

50 p. 100 sur projet-type avec architecte d'exécution: 76.000 F.

Moyenne: 41.000 F.

— Collectifs: 100 p. 100 sans projet-type avec architecte rémunéré au tarif de l'ordre: environ 6,50 p. 100. Le coût des branchements étant de l'ordre de 110.000 F, le coût (construction seule plus honoraires) est de l'ordre de 1.870.000 F, ce qui donne un coût construction seule de 1.756.000 F, et des honoraires de 114.000 F.

Autres logements:

— Individuels: 8 p. 100 sur 3 millions de francs + 7 p. 100 sur 730.000 F = 291.000 F;

— Collectifs: 6 p. 100 sur 3.040.000 F = 182.000 F.

On peut dès lors dresser le tableau suivant:

« Devis soumis » pour les logements ayant obtenu des « prêts spéciaux » en 1956 (on a souligné les chiffres donnés par les statistiques du Crédit foncier):

	LOGEMENTS ÉCONOMIQUES		AUTRES LOGEMENTS	
	Individuels.	Collectifs.	Individuels.	Collectifs.
Construction seule	1.909.000	1.756.000	*3.730.000*	*3.040.000*
Branchements..	110.000	110.000	160.000	160.000
Honoraires	41.000	114.000	291.000	182.000
Total	*2.060.000*	*1.980.000*	4.181.000	3.382.000
(Branchements plus honoraires) en pourcentage construction seule	7,9 p. 100	12,8 p. 100	12,1 p. 100	11,3 p.100

Les chiffres « d'ensemble » calculés à partir de ceux-ci doivent être naturellement « pondérés » en fonction des nombres de logements correspondants, qui sont:

| 17.600 | 51.500 | 26.300 | 29.600

D'où le résultat: « ensemble » des logements ayant obtenu des prêts spéciaux en 1956:

Construction seule.....	2.497.000
Branchements	132.000
Honoraires	157.000
Total	2.786.000

Ainsi on voit que le chiffre « ensemble » de 2.610.000 F donné par les statistiques pour l'année 1956 — qui n'a pas de signification réelle — est de 4,5 p. 100 plus élevé que le chiffre « ensemble » (construction seule) et de 6,3 p. 100 plus faible que le chiffre « ensemble » (construction seule+branchement +honoraires).

La 3 bedroom anglaise typique comporte, on l'a vu, dans son « coût de construction » (« Building cost »), les parties intérieures à la propriété (exactement « Within the curtilage of the house ») (42, 9, 3) des branchements, des réseaux et de la voirie.

Ces dépenses de branchements, réseaux et voirie ne sont pas en France ventilées de cette façon:

— parties intérieures à la propriété;

— parties extérieures à la propriété.

Mais ainsi:

— « branchements » = conduites reliant un immeuble à une conduite commune à plusieurs immeubles;

— « réseaux » = conduites reliant conjointement plusieurs immeubles aux conduites municipales ou aux conduites générales des compagnies distributrices. [Ainsi, dans la construction d'un ensemble de pavillons individuels ou de petits collectifs groupés sur un même lot de terrain, les « réseaux divers » relient les branchements de chaque immeuble aux conduites de la voie publique la plus proche. Cette distinction entre « branchements » et « réseaux » est bien marquée par le fait que les prêts spéciaux portent sur les « branchements », on l'a vu, depuis l'origine (art. 2 du décret du 2 août 1950), alors qu'ils ne portent sur les « réseaux » que depuis l'institution (par le décret 52-57 du 15 janvier 1952) des « prêts élargis » applicables aux « constructions d'habitations groupées » (au moins 10 logements d'après la circulaire n° 52-98 du 26 juin 1952).] (1);

— « voirie » (2).

Il est donc impossible de faire une comparaison absolument rigoureuse entre le coût du logement 3 bedroom anglais et celui du logement « prêts spéciaux » français. Nous ferons une

(1) La discrimination, dans les « réseaux divers », des parties dont la construction doit normalement incomber aux lotisseurs d'une part, aux communes ou compagnies concessionnaires d'autre part, est très délicate. Souvent, d'ailleurs, communes ou compagnies concessionnaires financent une partie des « réseaux divers » des ensembles de logements.

(2) Terme à distinguer de « viabilité », lequel englobe « voirie et réseaux divers » (en abrégé: V. R. D.).

comparaison approchée en comparant le « Building cost » anglais au prix « construction seule » français augmenté du coût des « branchements ». Si, en effet, la fraction « branchements, réseaux et voirie » intérieure au « curtilage of the house » du « 3 bedroom » comprend une partie « réseaux et voirie » que nous ne compterons pas pour le logement français, par contre nous compterons pour celui-ci la partie des « branchements » — et elle peut être importante — située sur la voie publique.

Bref, pour comparer valablement le prix anglais de la 3 bedroom au prix français du logement « prêts spéciaux », il faut ajouter à ce dernier le coût des branchements.

Ainsi, pour 1956, nous comparerons le coût du mètre carré de surface habitable de 22.799 F en Angleterre au coût de 2.497.000 F + 132.000 F, soit 2.629.000 F divisé par la surface habitable moyenne des logements bénéficiant des « prêts spéciaux », 70 mètres carrés, soit 37.557 F.

On trouvera en annexe au présent chapitre les calculs, conduits suivant la méthode ci-dessus exposée, de ces prix au mètre carré français pour: le 2e semestre 1951, 1952, 1953, 1954 et 1955.

On a appliqué à toute cette période les prix des branchements de 110.000 F pour les « logements économiques » et de 160.000 F pour les autres logements. Cela ne correspond pas à la réalité car ces prix ont varié de 1951 à 1956. Mais ils ont peu varié et l'erreur commise de ce fait est acceptable.

On aboutit ainsi au tableau comparatif suivant:

	COUT AU METRE CARRÉ de surface habitable française en francs janvier-avril 1957.		RAPPORT du coût français sur le coût anglais.
	Angleterre et Pays de Galles (3 bedroom traditionnels) (construction seule plus parties intérieures des branchements, réseaux et voirie).	France (logements bénéficiaires des « prêts spéciaux ») (construction seule plus branchements).	
Logements terminés en:			
Octobre 1946	30.100		
Octobre 1949	23.300		
Octobre 1951	19.500	37.800	1,94
1952	20.600	44.800	2,17
1953	21.300	45.300	2,13
1954	20.300	39.300	1,94
1955	21.400	37.400	1,74
1956	23.000	37.900	1,65

On voit que, si le rapport du coût du logement français sur le coût du logement britannique (section II précédente) a décru de 42 p. 100 de 1952 à 1955 (passant de 2,36 à 1,36), par contre, le rapport du coût du mètre carré français sur le coût du mètre carré anglais n'a décru dans le même temps que de 20 p. 100 (passant de 2,17 à 1,74). Ainsi, *la réduction de l'écart entre les prix moyens des logements des deux pays tient, pour une part importante, purement et simplement, à la réduction de la surface du logement français.*

Pour éliminer l'influence du taux de change, évaluons le coût du mètre carré de surface habitable en heures de travail d'ouvriers, *pour l'année* 1955. On obtient:

	ANGLETERRE et Pays de Galles.	FRANCE
Coût du m² de surface habitable française	20,94 £	36.300 F
Salaire horaire moyen net (ouvriers hommes et femmes) (1).	3 sh. 11,9 ou 0,199 £	163,20 F
Coût du m² de surface habitable en heures d'ouvrier moyen...	105 heures.	222 heures.

(1) Annuaire du B. I. T., 1956, pages 216 et 213.

D. — Analyse du cout de la construction

Les éléments contenus pour l'Angleterre dans les trois rapports Girdwood (42,24) (43,6) 44,10) et pour la France dans une étude du 16 février 1953 de la Fédération nationale du bâtiment sur les « charges fiscales et parafiscales supportées par les entreprises du bâtiment » permettent de dresser le tableau suivant:

	ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES (1)				FRANCE (2)
	1938-1939.	Oct. 1947.	Oct. 1949.	Oct. 1951.	Fév. 1953.
	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.	P. 100.
Main-d'œuvre	31	34	31	29	34
Matériaux	60	56	59	61	34
Outillage.....	2	2	2	2	32 (3)
Frais généraux et bénéfices	7	8	8	8	
Total.....	100	100	100	100	100

(1) Construction seule (« Building Cost »): non compris terrain, honoraires et parties extérieures des branchements et de la viabilité. Pour les 3 bedrooms construits par les autorités locales.

(2) « Construction seule » d'un immeuble de rapport de 39 millions de francs construit dans la région parisienne.

(3) Dont:
Frais généraux, charges financières et amortissements: 15 p. 100;
Taxe sur le chiffre d'affaires sur les mémoires des entrepreneurs: 8 p. 100;
Bénéfice fiscal: 9 p. 100, comprenant:
Rémunération du capital,
Intérêt du fonds de roulement,
Fonds de modernisation du matériel,
Provision pour aléas,
Impôt sur les bénéfices de l'année antérieure,
Tous autres éléments réintégrables dans le bénéfice servant d'assiette à l'impôt.

On remarquera la disparité considérable entre la part (frais généraux, outillage et bénéfices) en Angleterre — 10 p. 100 du coût — et en France — 32 p. 100.

On peut aussi présenter cette comparaison, pour 1951/1953, de la façon suivante: pour mettre en œuvre une valeur 100 de matériaux il faut:

— en Angleterre, des valeurs 48 en main-d'œuvre et 16 en (frais généraux, outillage et bénéfice),

— en France, des valeurs 100 en main-d'œuvre et 94 en (frais généraux, outillage et bénéfice), soit environ 2 fois plus de main-d'œuvre et 6 fois plus de (frais généraux, outillage et bénéfice) qu'en Angleterre.

E. — Le cout élevé des immeubles collectifs avec ascenseurs en Grande-Bretagne

Le profane a généralement tendance à croire que — toutes choses égales par ailleurs — le coût d'un appartement est moindre que celui d'une maison individuelle. En effet en « superposant » les logements les uns au-dessus des autres on économise d'autant les fondations et la toiture, qui... « servent pour plusieurs logements »; les longueurs des canalisations d'eau sont considérablement réduites, cuisines, salles de bains et w.-c. étant superposées; un seul branchement dessert tous les logements, tant pour l'eau que pour le gaz, l'électricité, les égouts; les dépenses d'aménagement du terrain sont diminuées.

Cela est vrai pour les « petits collectifs » à 2, 3, ou même 4 niveaux. Mais au-delà, de nouveaux facteurs interviennent en sens inverse qui compensent ou même dépassent en importance les précédents: nécessité de fondations et d'ossatures plus solides, nécessité d'ascenseurs (voire de vide-ordures).

Globalement il est difficile de dire lesquels sont les plus chers, des logements individuels ou des logements collectifs: cela dépend de la proportion des grands collectifs avec ascenseurs dans le total des immeubles collectifs.

Les variations des prix plafonds fixés par le ministère de la reconstruction illustrent cette incertitude. Pour les logements économiques, par exemple, à l'origine l'arrêté du 17 mars 1953 a disposé que les prix plafonds seraient de 10 p. 100 plus élevés pour les logements collectifs — ce qui était paradoxal, les immeubles collectifs, « logements économiques », étant généralement de petits collectifs sans ascenseurs, qui sont les logements les moins chers — L'arrêté du 11 mars 1954 décida que cette majoration de 10 p. 100 ne s'appliquerait qu'aux immeubles d'au moins 3 niveaux (et 6 logements). Enfin, l'ar-

rêté du 19 décembre 1955 aligna les prix-plafonds des « individuels » sur ceux des « collectifs »; la circulaire du 16 janvier 1956, qui le commente, expliquant que cela était justifié par « les sujétions diverses qu'impose la construction des logements individuels ». Enfin, l'arrêté du 11 août 1956 disposa qu'une majoration de 5 p. 100 serait appliquée aux prix-plafonds pour les immeubles comportant des ascenseurs, puis l'arrêté du 8 août 1957 sortit le coût de l'ascenseur du prix-plafond.

Quoi qu'il en soit, on voit que la majoration des « prix plafonds » pour les logements économiques collectifs n'a jamais été au-delà de 10 p. 100.

En fait, les statistiques des logements bénéficiant des « prêts spéciaux » donnent les chiffres suivants:

« Devis soumis » par mètre carré de surface habitable.

(Francs courants.)

ANNÉES	LOGEMENTS ÉCONOMIQUES ET FAMILIAUX (honoraires et branchements compris).			AUTRES LOGEMENTS (honoraires et branchements non compris).		
	Individuels.	Collectifs.	Les collectifs sont plus chers de:	Individuels.	Collectifs.	Les collectifs sont plus chers de:
			P. 100.			P. 100.
1951	»	»	»	30.200	37.000	23
1952	»	»	»	40.200	49.700	24
1953	»	»	»	»	»	»
1954	28.700	31.900	11	39.500	45.400	15
1955	28.500	31.800	12	39.000	42.500	9
1956	29.300	32.300	10	42.100	44.900	7

On remarquera, pour les logements autres que les logements économiques, la décroissance continue — et très importante — du surcroît de prix des collectifs par rapport aux individuels. Elle doit être due sans doute à ce que les grands chantiers d'immeubles donnent un champ plus accessible aux progrès de la productivité que les petits chantiers de maisons individuelles.

L'écart est d'un ordre tout à fait différent *en Grande-Bretagne: en 1956, les logements construits dans des immeubles collectifs avec ascenseurs étaient environ 75 p. 100 plus chers que les logements individuels.*

Une telle disparité ayant paru tout à fait anormale aux Britanniques, la Building Research Station a entrepris en 1955 une importante enquête sur le sujet dont les premiers résultats ont été publiés dans le numéro du 24 août 1957 de « The Economist ». On peut en déduire le tableau suivant:

« Building Cost » du « Square Foot » de « living space ».

(Prix d'adjudications.)

	EN SHILLINGS			EN POURCENTAGE		
	Maison indiv. 2 niveaux. (Londres.)	Collectifs. 5 niveaux.	Collectifs. 6 à 12 niveaux.	Maison indiv. 2 niveaux. (Londres.)	Collectifs. 5 niveaux.	Collectifs. 6 à 12 niveaux.
Fondations	3,5	4,75	5,0	9	8	8
« Superstructures » (gros œuvre)	10,5	19,5	24,0	28	33	38
Chauffage et « plomberie »	6,5	8,0	8,25	17	14	13
Finition et équipement.	17,5	22,5	22,5	46	39	36
Ascenseur	Néant.	3,75	3,25	Néant.	6	5
Total	38	58,5	63,0	100	100	100
Indices	100	154	166	»	»	»

Ces résultats ont laissé perplexes les Britanniques.

On ne s'explique pas pourquoi « finition et équipement » pour les grands collectifs coûtent 5 sh. de plus par Sq. Foot que pour les maisons individuelles. D'ailleurs la dispersion autour de la moyenne 22,5 sh. est considérable: les prix varient du simple au double selon les opérations alors que les normes sont équivalentes.

Si on s'explique que les « superstructures » coûtent plus cher pour les immeubles élevés, il est anormal qu'elles atteignent 19,5 sh. et 24 sh, contre 10,5 pour la maison individuelle. D'ailleurs, ici encore, les différences de prix selon les opérations sont incroyables: dans le cas d'ossatures de béton armé pour des immeubles de 14 étages, le coût des « superstructures » varie entre 12,5 et 34 shillings.

Aussi la « Building Research Station » poursuit-elle ses recherches pour déceler avec précision les raisons de ces anomalies.

D'ores et déjà elle pense qu'elles se trouvent:

1° Dans les conceptions architecturales différentes:

a) Si certains plans de buildings élevés sont compacts (généralement rectangulaires), d'autres sont plus « aérés »: en U, en L, en T, en Y. Mais les avantages qu'on obtient alors (doubles ou triples orientations des appartements, meilleur éclairage et meilleure aération des pièces) se répercutent sur le coût: tant sur le coût de construction que sur le coût du chauffage pour l'utilisateur. Pour mesurer ces incidences, la Building Research Station détermine pour chaque immeuble le rapport de la surface de plancher à la surface des murs extérieurs. Ce rapport varie pour les immeubles qu'elle a étudiés entre 0,7 et 1.

(Peut-être ces considérations amèneront-elles les Britanniques à être moins exigeants sur certains de leurs principes que nous avons exposés à la section B du chapitre I ci-dessus: préférence marquée pour les immeubles « minces » par rapport aux immeubles « épais », éclairage et aération naturels des salles de bains et w.-c.)

b) La proportion de la surface de plancher consacrée aux circulations — qui varie de 9 à 29 p. 100 dans les immeubles étudiés, avec une moyenne de 16 p. 100 — est également un facteur qui explique pour partie les disparités du coût observées.

c) La simplicité du projet, les possibilités qu'il offre d'utiliser des éléments normalisés et préfabriqués ont aussi une grande importance;

2° Dans la plus ou moins bonne coordination entre les architectes, les ingénieurs et les entrepreneurs, notamment dans la plus ou moins bonne préparation du travail avant d'engager les travaux (plans d'exécution détaillés et *ne varietur*, planning détaillé des opérations);

3° Dans les différences de productivité entre les entreprises.

Il est significatif au total que les Ecossais, qui construisent proportionnellement davantage de « collectifs » que les Anglais, les construisent moins cher.

F. — Mode de rémunération des architectes

Les architectes britanniques travaillent soit en tant que salariés, soit comme exerçant une profession libérale.

Des architectes sont employés comme salariés par les ministères, les local Authorities et les entreprises qui ont à exécuter couramment un volume de travaux qui justifie l'utilisation à temps complet d'au moins un architecte (45, 9, 4).

Les plus petites local Authorities — les District Councils généralement — et les particuliers utilisent des architectes exerçant une profession libérale, avec lesquels ils passent contrat pour l'exécution de chaque opération.

Le tarif de base dans ce cas, fixé par le « Royal Institute of British Architects » (R. I. B. A.) est le suivant (1), applicable quel que soit le genre de construction:

— de 10 à 6 p. 100 de 200 à 4.000 £ de travaux (environ 200.000 F à 4 millions de francs);

— de 6 p. 100 pour les travaux de plus de 4.000 £.

(1) Liet-Veaux, *La profession d'architecte*, 1954, page 29.

Mais, suivant un accord entre le R. I. B. A. et l'association des autorités locales, des tarifs spéciaux, beaucoup plus bas, sont appliqués pour les travaux effectués pour ces dernières.

Le tarif relatif aux maisons individuelles (« cottages »), comporte trois éléments de rémunération correspondant:

— à l'aménagement du terrain;
— aux travaux de voirie et de construction de réseaux d'égouts;
— à la construction proprement dite.

Il est dégressif suivant le nombre de logements que comporte l'opération. Ainsi le premier rapport Girdwood indique qu'en 1947 les honoraires par 3 bedroom house variaient entre:

26,25 £ pour un chantier de 4 maisons;
8,5 £ pour un chantier de 50 maisons.

ce qui correspond à 1,95 à 0,63 p. 100 du coût (qui est de 1.348 £) (1).

Mais le rapport indique aussi que beaucoup d'autres services rendus par l'architecte étaient rémunérés hors barème de telle sorte que les honoraires effectifs par 3 bedroom variaient en fait entre 15 et 30 £, avec une moyenne de 24 £, correspondant à 1,78 p. 100 du montant des travaux.

Il faut toutefois rappeler qu'une partie du travail effectué par l'architecte français est, en Grande-Bretagne, effectuée par un technicien spécial, le « Quantity Surveyor » (décomptes, devis quantitatifs). Les honoraires de celui-ci variaient, en 1947, de 10 à 14 £ par 3 bedroom house, avec une moyenne de 12 £, soit 0,89 p. 100 du montant des travaux.

Les trois rapports Girdwood permettent d'ailleurs de dresser le tableau suivant (44, 9, 3):

3 bedroom houses terminées en:	OCTOBRE 1947.	OCTOBRE 1949.	OCTOBRE 1951.
	£	£	£
Coût « construction seule »	1.242	1.321	1.450
Coût « viabilité »	106	137	165
Montant des travaux	1.348	1.458	1.615
Honoraires:			
Architecte	24	24	30
Q. Surveyor	12	12	20
Total	36	36	50
	P. 100.	P. 100.	P. 100.
Honoraires en pourcentage du montant des travaux:			
Architectes	1,8	1,6	1,9
Q. Surveyor	0,9	0,8	1,2
Total	2,7	2,4	3,1

Le troisième rapport Girdwood signale que dans certaines régions les architectes effectuent eux-mêmes le travail normalement dévolu à un Quantity Surveyor. Ils touchent alors naturellement les honoraires correspondants en sus de leurs honoraires d'architectes proprement dits (44, 9, 0).

Quelques grandes local Authorities ont créé, outre leur « architectural staff », un quantity surveying staff » (44, 8, 4).

De nombreuses local Authorities enfin n'utilisent pas de « quantity surveyor » lorsqu'elles passent des marchés devant répéter purement et simplement des opérations antérieures avec les mêmes entrepreneurs (44, 9, 0).

Le tarif spécial aux travaux des local Authorities relatif aux immeubles d'appartements est considéré par les architectes comme plus rémunérateur que celui relatif aux « cottages ».

Dans le cas des maisons préfabriquées, le travail de l'architecte, qui se borne à la surveillance des travaux est rémunéré par des honoraires trois fois moins élevés que ceux correspondant à une construction traditionnelle.

Comparaison avec la France.

Une telle comparaison doit être faite avec précautions, car, on l'a vu au chapitre II de la présente partie de ce rapport, la mission de l'architecte britannique est, par rapport à celle de l'architecte français, à la fois:

— plus étendue, car il assure ce que nous avons appelé la phase des « études », assumée en France par l'entrepreneur (mais celle-ci n'a vraiment d'importance que pour les immeubles d'appartements qui, pratiquement, seuls nécessitent l'intervention de l'ingénieur: fondations, béton armé, charpente métallique, chauffage central...);

— plus restreinte, car il n'assume pas les tâches effectuées par le « Quantity Surveyor ». Ce dernier effectue davantage d'ailleurs que normalement l'architecte français car il dresse dans tous les cas un « bill of quantities ». Si l'architecte français doit dresser un tel document (« devis quantitatif ») il reçoit des honoraires supplémentaires (1,5 p. 100 du montant des travaux d'après le tarif de l'ordre des architectes).

Mais la comparaison est rendue possible par la décomposition des honoraires que donne le tarif de base de l'ordre des architectes:

— 50 p. 100 des honoraires correspondent à la phase que nous avons appelée « conception »;
— 35 p. 100 à la direction et à la réception des travaux;
— 15 p. 100 à leur règlement.

(Cette décomposition des honoraires correspond aux travaux « à forfait ». Une décomposition légèrement différente correspond aux travaux « au métré » (45 p. 100, 35 p. 100, 20 p. 100), mais nous ne la retiendrons pas ici car ce mode de marché n'est plus guère utilisé que pour les travaux d'entretien.)

On peut donc dresser le schéma comparatif suivant:

GRANDE-BRETAGNE		FRANCE
Architecte.	« Conception » (dessins au 1/50e et devis descriptif).	Architecte (50 p. 100 des honoraires).
	« Etudes » (aboutissent aux dessins d'exécution détaillés).	
	Direction et surveillance des travaux.	Architecte (35 p. 100 des honoraires).
	Règlement des travaux.	Architecte (15 p. 100 des honoraires).
Quantity Surveyor	Bill of Quantities (Devis quantitatif).	Architecte éventuellement (honoraires supplément: 1,5 pour 100 des travaux).

Comparaison des tarifs de base.

On peut comparer les honoraires des architectes britanniques à 85 p. 100 des honoraires des architectes français, sachant que, pour les rémunérations correspondantes, la tâche de l'architecte britannique est pour les immeubles d'appartements notablement plus étendue (études détaillées d'exécution).

Le tarif de base de l'ordre des architectes français est le suivant:

Travaux de moins de 1 million: 10 p. 100;
Travaux de plus de 1 million, par tranche:
— jusqu'à 3 millions: 8 p. 100;
— de 3 à 6 millions: 7 p. 100;
— de 6 à 12 millions: 6,5 p. 100;
— au delà de 12 millions: 6 p. 100.

(Toutefois, un tarif spécial est débattu en cas de travaux répétant des bâtiments identiques.) Ne prenons en compte que 85 p. 100 de ces honoraires pour pouvoir effectuer la comparaison, soit:

Travaux de moins de 1 million: 8,5 p. 100;
Travaux de plus de 1 million, par tranche:
— jusqu'à 3 millions: 6,8 p. 100;
— de 3 à 6 millions: 5,95 p. 100;
— de 6 à 12 millions: 5,525 p. 100;
— au dela de 12 millions: 5,1 p.100.

Au delà de 4.000 £ (4.270.000 francs aux prix de janvier/avril 1957 — période que nous avons prise comme point de repère dans ce rapport — et au taux de change « parallèle » jusqu'à 10.700.000 francs de travaux, les honoraires des architectes français sont un peu supérieurs (1) à ceux des architectes britanniques, pour une tâche moins étendue dans le cas des logements « collectifs »; au delà ils deviennent moins élevés pour se rapprocher du taux de 5,1 p. 100 contre 6 p. 100 en Grande-Bretagne, taux applicables au delà de 12 millions de travaux.

(1) 1.242 £ de « Buildings Cost » + 106 £ de « site development » (on a ventilé les 122 £ de « land » et « site development » dans la même proportion que celle indiquée par le 3e rapport Girdwood pour 1951) (44, 7, 5).

(1) Supérieurs de 9 p. 100 pour 4.270.000 francs de travaux.

Comparaison des tarifs applicables aux logements construits avec l'aide de l'Etat.

On peut comparer:

D'une part, les honoraires des architectes britanniques à 85 p. 100 des honoraires des architectes français, sachant que dans le cas des immeubles d'appartements ces rémunérations corespondent à une tâche notablement plus étendue en Grande-Bretagne;

D'autre part, le total des honoraires britanniques architecte + quantity surveyor:

— soit aux honoraires des architectes français augmentés des honoraires spéciaux pour devis quantitatif, sachant que dans le cas des immeubles d'appartements, ces rémunérations correspondent à une tâche notablement plus étendue en Grande-Bretagne,

— soit, dans le cas de l'intervention d'un « bureau d'études techniques » auprès de l'architecte, au total de leurs honoraires respectifs (l'intervention d'un B. E. T. implique en effet l'élaboration d'un devis quantitatif: contrat-type n° 2 *ter* annexé au décret du 22 juillet 1953, art. 2, 3°, 3e alinéa. — *Journal officiel* 24 juillet, page 6539, 2e colonne, dernier alinéa).

a) Cas des habitations à loyer modéré. — L'article 79 du budget d'investissements de 1953 (loi du 7 février 1953), a disposé:

« Les honoraires des architectes, experts et techniciens appelés à prêter leur concours à l'Etat, aux collectivités locales, aux sinistrés, aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux bénéficiaires des prêts du Crédit foncier au titre de l'article 39 de la loi du 21 juillet 1950, en vue de la construction de maisons à usage d'habitation ou de locaux à destination scolaire, administratifs, militaires, scientifiques ou professionnels, et d'une façon générale pour les constructions réalisées sur plans-types agréés, sont calculés à partir de la surface utile effectivement construite selon un barème prévoyant des taux forfaitaires par mètre carré, variables selon la catégorie de construction et l'importance superficielle de celle-ci, fixés par décret contresigné par le ministre des finances, le ministre chargé des beaux-arts et le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme. »

Un seul décret d'application a vu le jour, celui du 22 juillet 1953, relatif aux H. L. M.

Il distingue deux cas selon que l'architecte agit seul ou avec la collaboration d'ingénieurs.

Dans le premier cas, le tarif est le suivant, dégressif suivant l'importance globale du nombre de mètres carrés de surface utile (1) de l'opération (honoraires maximaux):

— au dessous de 300 m²: 1.900 F le mètre carré;
— de 300 à 1.000 m²: 1.600 F le mètre carré;
— de 1.000 à 2.500 m²: 1.550 F le mètre carré;
— de 2.500 à 5.000 m²: 1.450 F le mètre carré;
— de 5.000 à 10.000 m²: 1.350 F le mètre carré;
— de 10.000 à 25.000 m²: 1.250 F le mètre carré;
— de 25.000 à 50.000 m²: 1.100 F le mètre carré;
— au dessus de 50.000 m²: 1.000 F le mètre carré.

Dans le second cas (qui, en fait, ne peut trouver application que pour les logements « collectifs »), on distingue deux variantes:

Intervention d'un « bureau d'études techniques » (B. E. T.) aux côtés de l'architecte (et sous son autorité) tout au long de son travail. Le tarif est alors le suivant (honoraires maximaux):

	Architecte. Francs.	B.E.T. Francs.	Total. Francs.
— au dessus de 10.000 m².....	1.200	1.050	2.250
— de 10.000 à 25.000 m².....	1.125	975	2.100
— de 25.000 à 50.000 m².....	1.050	950	2.000
— au dessus de 50.000 m².....	975	875	1.850

Intervention d'un ingénieur-conseil pour une seule spécialité technique. Honoraires maximaux de cet ingénieur-conseil:

— au dessus de 10.000 m²: 420 F;
— de 10.000 à 25.000 m²: 390 F.
— de 25.000 à 50.000 m²: 380 F;
— au dessus de 50.000 m²: 350 F.

Les honoraires de l'architecte sont alors diminués par rapport aux chiffres du premier cas, mais le décret ne dit pas de combien. En fait, ils le sont très peu: 10 à 30 F le mètre carré.

Ces trois tarifs ne peuvent être appliqués que jusqu'au 1er avril 1956. En effet, l'article 7 du décret du 22 juillet 1953 dispose qu'ils seront revisés par arrêté chaque fois que le salaire du « dessinateur projeteur calculateur » sera modifié. Or, ce dernier l'a été le 1er avril 1956 et l'arrêté de modification n'est pas encore intervenu.

Traduisons ces tarifs en pourcentage du montant des travaux.

Cas des H. L. M. individuelles. — C'est exclusivement le premier tarif qui s'applique, et dans ses premières tranches, car on n'exécute pas en France d'opérations comportant la construction d'un très grand nombre de logements individuels.

Surface moyenne. — Nous considérerons le 4 pièces comme représentatif de la moyenne des H. L. M. individuelles. Sa norme de surface est (arrêté du 30 décembre 1953) de 53 à 74 m², soit une médiane de 63,5 m². Nous retiendrons une surface moyenne de 64 m².

Prix moyen. — Les prix effectifs des H. L. M. étant généralement très proches des prix plafonds, nous nous baserons sur ces derniers.

Accession à la propriété (arrêté du 30 décembre 1953, art. 12). Les plafonds sont fixés au mètre carré valeur 39:

Moins de 10 logements: construction seule, de 1.800 à 1.900 F;

Plus de 10 logements (et moins de 50, ce qui semble être la limite en France pour les chantiers de logements individuels): construction seule + honoraires d'architecte, de 1.850 à 1.950 F.

Nous adopterons comme moyenne le chiffre de 1.825 F « construction seule ».

Le plafond « toutes dépenses confondues » est de 2.100 F + 25 F pour espaces verts = 2.125 F pour les opérations de moins de 50 logements. Dans les 2.125 — 1.825 = 300 F de « dépenses annexes » (qui comprennent notamment achat du terrain, honoraires d'architecte et branchements), nous considérerons que 20 p. 100, soit 60 F, constituent des travaux donnant lieu à honoraires d'architecte (aménagement du terrain et viabilité notamment).

Ainsi, le « montant des travaux », servant d'assiette à ces honoraires, serait de 1.825 + 60 = 1.885 F par mètre carré, valeur 39.

Location (arrêté du 30 décembre 1953, art. 11):

Les plafonds sont également fixés au mètre carré, valeur 39:

Moins de 50 logements: construction seule + honoraires d'architecte, de 1.850 à 1.950 F.

Nous adopterons comme moyenne le chiffre de 1.805 F « Construction seule ».

Plafond « Toutes dépenses confondues » pour moins de 50 logements: 2.100 F.

« Dépenses annexes »: 2.100 — 1.805 = 295 F, dont nous apprécions à 20 p. 100, soit 59 F celles donnant lieu à honoraires d'architecte.

« Montant des travaux » suivant l'assiette des honoraires: 1.805 + 59 = 1.864 F par mètre carré, valeur 39.

Nous retiendrons comme prix moyen la moyenne des prix accession à la propriété et location, soit: 1.874 F le mètre carré, valeur 39, de « Montant des travaux ».

Nous nous placerons au 23 novembre 1955 (date de l'arrêté définissant les nouvelles normes des H. L. M. locatives dont nous traiterons ci-dessous). A cette date, le C. A. D. moyen était de 17.

D'où le prix moyen des H. L. M. individuelles (« montant des travaux »): 1.874 × 17 = 31.850.000 F le mètre carré, et, pour 64 mètres carrés: 2.038.912 F, que nous arrondirons à 2.040.000 F.

D'où enfin la transformation du tarif au mètre carré ci-dessus en un tarif en pourcentage du « montant des travaux »:

— Moins de 5 logements: 121.600 F par logement ou 6 p. 100 du montant des travaux;

— de 5 à 16 logements: 102.400 F par logement ou 5 p. 100 du montant des travaux;

— de 16 à 39 logements: 99.200 F par logement ou 4,9 p. 100 du montant des travaux;

— de 39 à 78 logements: 92.800 F par logement ou 4,5 p. 100 du montant des travaux;

Ainsi, dans le cas des H. L. M. individuelles, le tarif au mètre carré du décret du 22 juillet 1953 équivaut en moyenne à des honoraires de l'ordre de 5,1 p. 100.

C'est 85 p. 100 de ces honoraires, soit 4,3 p. 100 qui doivent être comparés aux honoraires des architectes britanniques pour la construction des 3 bedroom houses pour les autorités locales: 1,9 p. 100.

Ainsi les honoraires des architectes français construisant des H. L. M. individuelles sont plus du double de ceux des architectes britanniques construisant des « cottages » pour les autorités locales.

On peut aussi, en majorant les honoraires des architectes français du supplément correspondant à l'élaboration d'un devis quantitatif, faire la comparaison avec le total (3,1 p. 100) des honoraires de l'architecte et du quantity surveyor britan-

(1) Elle ne diffère de la surface « habitable » qu'en ce que les loggias y sont comptées, pour moitié.

niques. Le décret du 22 juillet 1953 ne donne pas de règle spéciale pour calculer la rémunération correspondant au devis quantitatif. Si on applique la règle du tarif de base du conseil de l'Ordre (1,5 p. 100 du montant des travaux), on obtient des honoraires totaux de 5,1 + 1,5 = 6,6 p. 100, également supérieurs au double de la rémunération des hommes de l'art britanniques.

Cas des H. L. M. « collectives ». — Les H. L. M. « collectives » étant construites surtout en France en vue de la location, nous n'étudierons que cette hypothèse et, comme pour les H. L. M. individuelles, à la date du 23 novembre 1955. Nous distinguerons entre les immeubles de 5 niveaux au plus (sans ascenseurs) et ceux de plus de 5 niveaux (avec ascenseurs) comme le fait l'arrêté du 23 novembre 1955 pour définir les prix plafonds, lesquels, comme ci-dessus, nous assimilerons aux prix moyens.

Immeubles de 5 niveaux au plus (sans ascenseurs) :

L'arrêté du 23 novembre 1955 disposant que, pour chaque opération, le nombre moyen de pièces par logement doit être de 3, 5, nous obtiendrons une approximation suffisante en nous basant sur les moyennes de surface et de prix correspondant aux 3 pièces et 4 pièces.

Les prix-plafonds comportent un prix « construction seule » et un supplément pour « dépenses annexes » (dont notamment achat du terrain, honoraires d'architectes et branchements) de 25 p. 100 pour les Lo. Po. Fa. et de 20 p. 100 pour la catégorie B.

Nous retiendrons dans le « montant des travaux » servant d'assiette aux honoraires d'architecte une part de ces « dépenses annexes » égale à 5 p. 100 du prix « construction seule ». Nous obtenons :

	SURFACE habitable (médiane).	« MONTANT des travaux ».
	Mètres carrés.	
Catégorie A (Lo. Po. Fa.) :		
3 pièces	48	1.207.500
4 pièces	58	1.417.500
Moyenne	53	1.312.500
Catégorie B :		
3 pièces	54	1.680.000
4 pièces	65,5	1.890.000
Moyenne	60	1.735.000
Moyenne générale	56,5	1.548.750

D'où la traduction suivante du premier tarif au mètre carré ci-dessus :

— moins de 5 logements : 107.350 F par logement ou 6,9 p. 100 du montant des travaux ;

— de 5 à 18 logements : 90.400 F par logement ou 5,8 p. 100 du montant des travaux ;

— de 18 à 44 logements : 87.575 F par logement ou 5,7 p. 100 du montant des travaux ;

— de 44 à 88 logements : 81.925 F par logement ou 5,3 p. 100 du montant des travaux ;

— de 88 à 177 logements : 76.275 F par logement ou 4,9 p. 100 du montant des travaux ;

— de 177 à 442 logements : 70.625 F par logement ou 4,6 p. 100 du montant des travaux ;

— de 442 à 885 logements : 62.150 F par logement ou 4 p. 100 du montant des travaux ;

— plus de 885 logements : 56.500 F par logement ou 3,6 p. 100 du montant des travaux ;

Pour une comparaison avec les honoraires des architectes britanniques construisant des « blocks of flats » pour les autorités locales, il faudrait retenir 85 p. 100 des chiffres ci-dessus soit de 5,9 à 3 p. 100 tout en n'oubliant pas que la tâche de l'architecte britannique est plus étendue dans le cas des « collectifs ».

Pour une comparaison avec le total des honoraires britanniques architecte + quantity surveyor, il faudrait ajouter, si on applique le tarif de l'ordre pour le devis quantitatif, 1,5 pour 100 aux chiffres ci-dessus ce qui aboutirait à des pourcentages s'échelonnant de 8,4 à 5,1 p. 100, tout en n'oubliant pas la même réserve que ci-dessus.

Immeubles de plus de 5 niveaux (avec ascenseurs) :

Les calculs, conduits de la même façon que pour les immeubles sans ascenseurs, donnent les résultats suivants :

	SURFACE habitable (médiane).	« MONTANT des travaux ».
	Mètres carrés.	
Catégorie A (Lo. Po. Fa.) :		
3 pièces	48	1.267.875
4 pièces	58	1.488.375
Moyenne	53	1.378.125
Catégorie B :		
3 pièces	54	1.764.000
4 pièces	65,5	1.984.500
Moyenne	60	1.874.250
Moyenne générale	56,5	1.626.187

D'où les traductions suivantes des tarifs au mètre carré ci-dessus :

Cas où l'architecte agit seul :

— moins de 5 logements : 107.350 F par logement ou 6,6 p. 100 du montant des travaux ;

— de 5 à 18 logements : 90.400 F par logement ou 5,6 p. 100 du montant des travaux ;

— de 18 à 44 logements : 87.575 F par logement ou 5,4 p. 100 du montant des travaux ;

— de 44 à 88 logements : 81.925 F par logement ou 5 p. 100 du montant des travaux ;

— de 88 à 177 logements : 76.275 F par logement ou 4,7 p. 100 du montant des travaux ;

— de 177 à 442 logements : 70.625 F par logement ou 4,3 p. 100 du montant des travaux ;

— de 442 à 885 logements : 62.150 F par logement ou 3,8 p. 100 du montant des travaux ;

— plus de 885 logements : 56.500 F par logement ou 3,5 p. 100 du montant des travaux ;

Pour une comparaison avec les honoraires des architectes britanniques, retenir 85 p. 100 des chiffres ci-dessus, soit de 5,6 à 3 p. 100, en notant que la tâche des architectes britanniques est plus étendue.

Pour une comparaison avec le total des honoraires britanniques architecte + quantity surveyor, ajouter 1,5 p. 100, ce qui donne de 8,1 à 5,0 p. 100, en notant que la tâche des architectes britanniques est plus étendue.

Cas où l'architecte est aidé en permanence par un Bureau d'Etudes Technique (B. E. T.) (par logement) :

— moins de 177 logements :

Architecte...	67.800 F	ou 4,2 %	du montant des travaux.
B. E. T.....	59.325 F	ou 3,6 %	du montant des travaux.
Total.	127.125 F	ou 7,8 %	du montant des travaux.

— de 177 à 442 logements :

Architecte...	63.562 F	ou 3,9 %	du montant des travaux.
B. E. T.....	55.087 F	ou 3,4 %	du montant des travaux.
Total.	118.650 F	ou 7,3 %	du montant des travaux.

— de 442 à 885 logements :

Architecte...	59.325 F	ou 3,6 %	du montant des travaux.
B. E. T.....	53.675 F	ou 3,3 %	du montant des travaux.
Total.	113.000 F	ou 6,9 %	du montant des travaux.

— plus de 885 logements :

Architecte...	55.087 F	ou 3,4 %	du montant des travaux.
B. E. T.....	49.437 F	ou 3,0 %	du montant des travaux.
Total.	104.525 F	ou 6,4 %	du montant des travaux.

Ici, on pourra comparer, pour des tâches globales équivalentes, le total des honoraires britanniques architecte + quantity surveyor au total des honoraires français architecte + B. E. T., qui varie de 7,8 p. 100 à 6,4 p. 100.

Cas de l'intervention d'un ingénieur conseil pour une seule spécialité :

Ses honoraires maxima sont :

— moins de 177 logements : 23.730 F par logement ou 1,5 % du montant des travaux ;

— de 177 à 442 logements : 22.035 F par logement ou 1,4 % du montant des travaux ;

— de 442 à 885 logements : 21.470 F par logement ou 1,3 % du montant des travaux ;

— plus de 885 logements : 19.775 F par logement ou 1,2 % du montant des travaux.

b) Cas des collectivités locales et des établissements publics et services en dépendant.

Un décret n° 49-165 du 7 février 1949, pris par les ministres de l'intérieur et des finances, prescrit (art. 4) le tarif maximum suivant :

Première tranche de travaux, jusqu'à 10 millions : 5 p. 100 ;
Deuxième tranche de travaux, au-delà de 10 millions : 4 p. 100.

L'article 5 du décret dispose que « Dans le cas de construction d'un groupe d'immeubles »... qui sont « soit du même type, soit construits en série, soit faits d'éléments préfabriqués »... le tarif ci-dessus ne s'applique qu'au premier immeuble ; pour les autres il subit un abattement de 25 à 50 p. 100 selon les cas d'espèces.

Ce tarif, on le voit, est moins avantageux pour les architectes que le tarif au mètre carré maintenant appliqué pour les H. L. M. On peut dresser le tableau comparatif, approximatif, suivant :

« BAREME DE L'INTERIEUR »	P. 100	BAREME H. L. M.	Individuelles. P. 100.	Collectives avec ascenseurs. P. 100.	Collectives sans ascenseurs. P. 100.
Opérations de moins de 10 millions	5	Opérations de moins de 5 logements	6	6,6	6,9
Opérations de plus de 10 millions	De 5 à 4	Opérations de plus de 5 logements	De 5 à 4,5	De 5,6 à 3,5	De 5,8 à 3,6

En outre le barème H. L. M. ne prévoit pas de réduction telle que celle de l'article 5 du décret du 7 février 1949, en cas de répétition des constructions ou de préfabrication.

c) Cas des « logements économiques et familiaux » avec utilisation des « projets types » (c'est-à-dire pratiquement logements économiques individuels).

Une circulaire du 13 mars 1954 a fixé comme suit les honoraires :

A l'auteur du projet type :

— droits d'auteur	5.000 F.
— frais de dossier	1.000
	6.000 F.
A l'architecte chargé de la réalisation	50.000
Total	56.000 F.

Une circulaire du 16 janvier 1956 a porté à 70.000 F les honoraires de l'architecte chargé de la réalisation.

D'où les pourcentages suivants, d'après les statistiques des « prêts spéciaux » (voir la section C ci-dessus et l'annexe au présent chapitre).

	1954	1955	1956
Montant des travaux	1.789.000 F.	1.819.000 F.	1.909.000 F.
	P. 100.	P. 100.	P. 100.
Honoraires d'architectes	3,1	3,1	4,0

Pour les logements économiques sans utilisation de projets types (c'est-à-dire pratiquement les logements économiques « collectifs ») il n'y a pas de réglementation particulière.

d) Dans le cas de la reconstruction de logements sinistrés par faits de guerre.

Le barème, fixé par l'arrêté du 4 octobre 1949, est le suivant, par tranches :

Jusqu'à 2 millions : 6,8 p. 100 ;
De 2 à 4 millions : 5,8 p. 100 ;
De 4 à 10 millions : 5,4 p. 100 ;
De 10 à 70 millions : 5 p. 100 ;
De 70 à 170 millions : 4,7 p. 100 ;
Au-delà de 170 millions : 4,4 p. 100.

ANNEXE AU CHAPITRE XI

Calcul du prix (construction seule + branchements) au mètre carré de surface habitable des logements ayant bénéficié des « prix spéciaux » de 1951 à 1955.

Deuxième semestre 1951.

Les statistiques donnent :

	3e TRIMESTRE	4e TRIMESTRE
« Devis soumis » par logement (construction seule)	2.775.000 F.	3.018.000 F.
Surface habitable	85 m²	86 m²
Nombre de logements	5.095	6.135

D'où la moyenne pondérée pour l'ensemble :

— construction seule : 2.907.752 F ;
— surface habitable : 86 mètres carrés.

Les branchements représentent approximativement 160.000 F.

Coût (construction seule + branchements) au mètre carré : 35.672 F en francs de 1951, ou : 37.812 F en francs janvier/avril 1957.

Année 1952.

Les statistiques donnent :

— « devis soumis » par logement (construction seule) : 3 millions 600.000 F ;
— surface habitable : 84 mètres carrés.

Les branchements représentent approximativement 160.000 F.

Coût (construction seule + branchements) au mètre carré : 44.762 F en francs de 1952 (même chiffre en francs janvier/avril 1957).

Année 1953.

Les statistiques donnent :

Montant global des devis soumis :

— logements économiques (branchements et honoraires compris) : 7.893.000.000 F ;
— autres logements (construction seule) : 140.706.000.000 F.

Nombre de logements :

	INDIVIDUELS	COLLECTIFS	TOTAL
Logements économiques..	2.065	2.228	4.293
Autres logements	21.214	19.655	40.869
			45.162

Surface habitable moyenne : 78 mètres carrés.

D'où on peut tirer :

1° Pour les logements économiques :

— « devis soumis » (branchements et honoraires compris) par logement : 1.839.000 F.

— honoraires :

Logements individuels :

50 p. 100 sur projets types sans architecte d'exécution 6.000 F.

50 p. 100 sur projets types avec architecte d'exécution : 56.000 F (1).

Moyenne : 31.000 F.

Logements collectifs :

100 p. 100 sans projets types avec architecte rémunéré au tarif de l'ordre : environ 6,5 p. 100. Le coût des branchements étant de l'ordre de 110.000 F, le coût (construction seule plus honoraires) est de l'ordre de 1.729.000 F, ce qui donne un coût de construction seule de 1.623.000 F et des honoraires de 106.000 F.

Ensemble des logements économiques :

Moyenne pondérée : 70.000 F.

2° Pour les autres logements :

— « devis soumis » (construction seule) par logement : 3.443.000 F.

— honoraires :

Logements individuels : 8 p. 100 sur 3 millions de francs plus 7 p. 100 sur 443.000 F : 271.000 F ;

Logements collectifs : 6 p. 100 sur 3.443.000 F : 207.000 F ;

Ensemble des « autres logements » : moyenne pondérée 240.000 F.

On peut dès lors dresser le tableau suivant :

« Devis soumis » pour les logements ayant obtenu des « prêts spéciaux » en 1953 (on a souligné les chiffres directement tirés des statistiques du Crédit foncier) :

	LOGEMENTS économiques.	AUTRES logements.
Construction seule	1.659.000	*3.443.000*
Branchements	110.000	160.000
Honoraires	70.000	240.000
Total	*1.839.000*	3.843.000

D'où le résultat, pondéré : « ensemble » des logements ayant obtenu des prêts spéciaux en 1953 :

— construction seule	3.273.000 F.
— branchements	155.000
— honoraires	224.000
Total	3.652.000 F.

Coût (construction seule + branchements) au mètre carré : 43.949 F en francs de 1953 ou 45.267 F en francs janvier/avril 1957.

(1) Les honoraires forfaitaires de l'architecte chargé de surveiller la réalisation d'un logement économique sur projet type ont été fixés d'abord à 50.000 F puis portés à 70.000 F à partir de 1956.

Année 1954.

Les statistiques donnent :

	LOGEMENTS ÉCONOMIQUES		AUTRES LOGEMENTS	
	Individuels.	Collectifs.	Individuels.	Collectifs.
Construction seule			3.460.000	3.060.000
Branchements..				
Honoraires				
Total	1.930.000	1.850.000		
Nombres de logements	19.200	26.300	29.200	28.200

Surface habitable moyenne de l'ensemble des 102.900 logements : 71 m².

Calcul des honoraires :

1° Logements économiques :

— individuels :

50 p. 100 sur projets types sans architecte d'exécution, 6.000 F ;

50 p. 100 sur projets types avec architecte d'exécution, 56.000 F.

Moyenne, 31.000 F.

— collectifs : 100 p. 100 sans projets types avec architecte rémunéré au tarif de l'ordre : environ 6,5 p. 100. Le coût des branchements étant de l'ordre de 110.000 F, le coût (construction seule + honoraires) est de l'ordre de 1.740.000 F, ce qui donne un coût de construction seule de 1.634.000 F et des honoraires de 106.000 F.

2° Autres logements :

— individuels : 8 p. 100 sur 3 millions de francs + 7 p. 100 sur 460.000 F : 272.000 F ;

— collectifs : 6 p. 100 sur 3.060.000 F : 184.000 F.

On peut dès lors dresser le tableau suivant :

« Devis soumis » pour les logements ayant obtenu des prêts spéciaux en 1954 (les chiffres en italique sont ceux donnés par les statistiques du Crédit foncier) :

	LOGEMENTS ÉCONOMIQUES		AUTRES LOGEMENTS	
	Individuels.	Collectifs.	Individuels.	Collectifs.
Construction seule	1.789.000	1.634.000	*3.460.000*	*3.060.000*
Branchements..	110.000	110.000	160.000	160.000
Honoraires	31.000	106.000	272.000	184.000
Total	*1.930.000*	*1.850.000*	3.892.000	3.404.000

D'où le résultat, pondéré : « ensemble » des logements ayant obtenu des prêts spéciaux en 1954 :

— construction seule	2.572.000 F.
— branchements	138.000
— honoraires	160.000
Total	2.870.000 F.

Coût (construction seule + branchements) au mètre carré : 38.169 F en francs de 1954 ou 39.314 F en francs janvier/avril 1957.

Année 1955.

Les statistiques donnent :

	LOGEMENTS ÉCONOMIQUES		AUTRES LOGEMENTS	
	Individuels.	Collectifs.	Individuels.	Collectifs.
Construction seule			3.380.000	2.900.000
Branchements..				
Honoraires				
Total	1.960.000	1.910.000		
Nombres de logements	16.800	49.900	28.300	27.500

Surface habitable moyenne de l'ensemble des 122.500 logements : 69 mètres carrés.

Calcul des honoraires:

1° Logements économiques:

— individuels:

50 p. 100 sur projets-types sans architecte d'exécution: 6.000 F;

50 p. 100 sur projets-types avec architecte d'exécution: 56.000 F.

Moyenne: 31.000 F.

— collectifs 100 p. 100 sans projets-types avec architecte rémunéré au tarif de l'ordre: environ 6,5 p. 100. Le coût des branchements étant de l'ordre de 110.000 F, le coût (construction seule + honoraires) est de l'ordre de 1.800.000 F, ce qui donne un coût de construction seule de 1.690.000 F et des honoraires de 110.000 F.

2° Autres logements:

— individuels: 8 p. 100 sur 3 millions de francs + 7 p. 100 sur 380.000 F = 267.000 F.

— collecifs: 6 p. 100 sur 2.900.000 F = 174.000 F.

On peut dès lors dresser le tableau suivant:

« Devis soumis » pour les logements ayant obtenu des prêts spéciaux en 1955 (les chiffres en italique sont ceux donnés pour les statistiques du Crédit foncier):

	LOGEMENTS ÉCONOMIQUES		AUTRES LOGEMENTS	
	Individuels.	Collectifs.	Individuels.	Collectifs.
Construction seule	1.819.000	1.690.000	*3.380.000*	*2.900.000*
Branchements..	110.000	110.000	160.000	160.000
Honoraires	31.000	110.000	267.000	174.000
Total	*1.960.000*	*1.910.000*	3.807.000	3.234.000

D'où le résultat, pondéré: « ensemble » des logements ayant obtenu des prêts spéciaux en 1955:

— construction seule.....	2.370.000 F.
— branchements	133.000
— honoraires	150.000
Total	2.653.000 F.

Coût (construction seule + branchements) au mètre carré: 36.275 F en francs de 1955 ou 37.363 F en francs janvier/avril 1957.

QUATRIEME PARTIE

URBANISME. — « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE » POLITIQUE FONCIERE

Les années qui ont immédiatement suivi la deuxième guerre mondiale ont été d'une importance décisive pour l'urbanisme et l' « aménagement du territoire » en Grande-Bretagne. Une lente évolution depuis le début du 20e siècle, les suites de la crise économique de 1929-1935, les destructions de la guerre, ont trouvé alors leur aboutissement dans quatre lois fondamentales, votées de 1945 à 1949:

— le « Distribution of Industry Act, 1945 »;

— le « New Towns Act, 1946 »;

— le « Town and Country Planning Act, 1947 »;

— le « National Parks and access to the Country-side Act, 1949 ».

Aussi bien dans les antécédents et les travaux préparatoires de ces lois que dans les textes eux-mêmes, il est pratiquement impossible de distinguer entre urbanisme et « aménagement du territoire ».

D'ailleurs dans un pays relativement aussi peu étendu que l'Angleterre eu égard à sa population, « l'urbanisme, qui englobe les banlieues de villes très voisines les unes des autres, voire absolument juxtaposées, devient fatalement de proche en proche une organisation de régions entières et rejoint peu à peu « l'aménagement du territoire » sans qu'il soit possible de tracer une ligne de démarcation nette entre ces deux genres d'organisation de l'utilisation des terrains. Le fait que les collectivités locales chargées de cette organisation, de ce « développement », disent les Britanniques, qui étaient initialement les « borough » et les « urban districts », soient maintenant les « Country » — lesquels ont leur action dans ce domaine coordonnée par 12 « régions d'aménagement » — montre bien le passage de l' « urbanisme » à « l'aménagement du territoire » ou plutôt l'imbrication des deux actions.

Aussi dans ce qui suit ne chercherons nous pas à les distinguer et exposerons nous l'évolution de la politique britannique dans ce domaine purement et simplement dans l'ordre chronologique.

CHAPITRE Ier

L'urbanisme, les questions foncières et la répartition de l'industrie en Grande-Bretagne avant 1939 (51, 3, section *a*) (51 *bis*, 2 à 4).

Avant 1909, n'existaient en Grande-Bretagne que quelques limitations au droit de propriété relatives à la salubrité et au danger d'incendie: les autorités locales les édictaient par des « bye-laws » que le « Local Government Act, 1958 » les avait autorisées à prendre.

C'est avec la *loi de* 1909 qu'apparaît l' « urbanisme ». Aux deux mobiles d'intervention susdits de la puissance publique s'ajoutent, d'une part, les voies de communications; d'autre part l'esthétique. Pour coordonner leurs directives découlant de ces quatre ordres de préoccupations les autorités locales sont autorisées à dresser des plans d'extension (« schémas for development »). Mais ces plans sont l'objet de deux limitations très importantes:

— d'une part, ils ne peuvent s'appliquer qu'aux terrains libres (qui sont définis comme ceux qui ne sont ni bâtis ni ruraux) — on voit qu'il en résulte que ne peuvent entrer dans le plan ni le « slum clearance », le remplacement des taudis, ni les modalités de l'extension des villes sur les campagnes environnantes;

— d'autre part ils ne peuvent qu'interdire, non imposer: ils sont en quelque sorte négatifs et non positifs.

Sur le plan des questions foncières, la loi de 1909 s'attaquait délibérément au problème difficile de la récupération par la puissance publique de la plus-value donnée aux terrains appartenant aux particuliers par les travaux qu'elle a effectués (notamment voirie et réseaux) La loi disposait que 50 p. 100 de cette plus-value, appréciée par un arbitre, serait récupérée par les municipalités et les districts councils. (La loi de finances de 1910 a en outre disposé que l'Etat bénéficierait de 20 p. 100 du versement effectué — soit 10 p. 100 de la plus-value). L'arbitre fixait non seulement le montant du versement mais aussi ses modalités, notamment les délais de payement, lesquels étaient toujours assez longs (51, 11, 1).

La loi de 1909 n'avait eu qu'un effet limité: peu de collectivités locales avaient usé de la faculté à elles reconnue de dresser des « schemes for dévelopment ». Aussi la *loi de* 1919 fit-elle une obligation aux « borough » et aux « urban districts » de plus de 20.000 habitants, de dresser de tels plans dans les six ans (avant le 1er janvier 1926). La possibilité était prévue en outre de plans intercommunaux (élaborés par des « joint committees »).

La *loi de* 1923 allongea le délai imparti et étendit l'obligation d'un plan de développement aux régions d'intérêt historique ou artistique.

C'est par la *loi de* 1929 (51 *bis*, 2, 4) que les comtés acquirent, pour la première fois, des pouvoirs en matière d'urbanisme: ils purent depuis lors:

— participer aux « joint committee » susdits;

— reprendre à leur compte des plans abandonnés par les « urban districts ».

La *loi de* 1932 « sur l'aménagement des villes et des campagnes » (Town and Country Planning ») étendit la compétence des autorités locales pour leur « schémas for development », en principe à l'ensemble de leur territoire mais exception faite:

— des terrains éloignés des agglomérations (nous sommes encore dans le seul cadre de « l'urbanisme »;

— toujours, comme en 1909, des terrains bâtis (il ne s'agit que de plans « d'extension »).

Sur le plan des questions foncières, la loi porta la récupération de la plus-value par les autorités locales à 75 p. 100 de celle-ci, le règlement devant être effectué par le propriétaire au plus dans les 30 ans (51, 11, 2).

Le bilan de cette législation est considéré par les Britanniques comme peu favorable: en 1942, alors que 73 p. 100 du territoire anglais et 36 p. 100 du territoire gallois étaient justiciables de plans de développement, de tels plans n'étaient en vigueur, que, respectivement, pour 5 p. 100 et 1 p. 100 de ces territoires (51 *bis*, 4, 3). Quant à la récupération des plus-values, elle n'avait donné que des résultats décevants, tant en raison des difficultés d'application de la législation que de la réticence des arbitres, soucieux de protéger les intérêts privés (51, 11, 3) (51 *bis*, 6, 1).

Les perspectives étaient plus encourageantes par contre en ce qui concerne la répartition des industries sur le territoire: il faut dire qu'en la matière une urgente nécessité avait talonné les Britanniques.

En 1932, la crise économique déclenchée en 1929 avait atteint son paroxysme en Grande-Bretagne. Le nombre des chômeurs y était en juillet de 2.839.000, soit 24 p. 100 des travailleurs du commerce et de l'industrie (53, 6, 3). Or, dans trois zones restreintes, celles qui seront définies par le « Distribution of Industry Act, 1945 » comme les trois « Development Areas »:

— du Sud du Pays de Galles (autour de Cardiff);
— du Nord-Est (autour de Newcastle);
— d'Ecosse (autour de Glasgow),

757.000 chômeurs, soit 27 p. 100 du total, étaient concentrés (53, 42).

En ajoutant les trois autres « development areas » beaucoup plus petites, qui seront également définies en 1945/1956:

— Cumberland Ouest (au Nord-Ouest de l'Angleterre);
— Lancashire Sud (25 kilomètres au Nord-Est de Liverpool);
— Wrexham (40 kilomètres au Sud de Liverpool),

c'est 820.000 chômeurs que comportaient ces zones, alors appelées « zones de dépression ». Le pourcentage moyen de chômeurs y était de 38 p. 100 contre 19 p. 100 dans le reste de la Grande-Bretagne (53, 6, 3).

Encore ces chiffres de chômage total ne rendent-ils pas compte de toute la réalité Il faut considérer en outre:

— le chômage partiel;

— l'émigration, à partir de ces zones, vers les régions plus faovrisées par la conjoncture, notamment les Midlands (autour de Birmingham) et Londres (de 1931 à 1939 160.000 personnes quittèrent la zone du Sud du Pays de Galles et 130.000 la zone du Nord-Est) (53, 7,5).

Quatre causes principales expliquaient cette tragique situation des zones de dépression (53, 6, 4):

1° Leurs industries étaient presque exclusivement des industries lourdes, produisant des matières premières ou des biens capitaux particulièrement sensibles aux fluctuations du commerce mondial: mines de charbon, aciéries, constructions navales;

2° Ces industries sont également, cela est bien connu, beaucoup plus touchées par les crises que les industries produisant des biens de consommation (on peut beaucoup plus facilement différer les investissements que la consommation);

3° Les industries ayant tendance à continuer à se développer là où elles sont déjà implantées, il n'y avait pas de remède naturel à cette situation; les nouvelles usines des industries en expansion continuaient à s'installer dans les Midlands et à Londres;

4° La diminution du pouvoir d'achat des ouvriers des industries principales des zones (qui y représentaient 50 p. 100 de la main-d'œuvre) entraînait le marasme, et donc du nouveau chômage, dans les industries et commerces locaux dont ils sont les clients.

La loi de 1934 *sur les « zones spéciales »* (« Special Areas (Development and Improvement) Act. 1934 » (53, 8, 2) a nommé quatre commissaires respectivement chargés dans chacune des quatre zones alors prises en considération (Sud du Pays de Galles, Nord-Est, Ecosse, Cumberland Ouest) « de faciliter le développement économique et le progrès social ». L'objectif principal de ces commissaires était de promouvoir dans leurs zones l'établissement de nouvelles usines des industries en expansion des Midlands et du Sud. Au début, ils ne disposaient guère, pour ce faire, que de la persuation. Mais au bout de peu de temps, ils suivirent l'exemple déjà montré par l'initiative privée en créant des « Trading Estates » (littéralement « lotissements industriels », c'est-à-dire ce que nous appelons maintenant en France « zones industrielles »: zones prééquipées dans lesquelles les industriels trouvent de très grandes facilités et commodités pour s'établir).

L'initiative privée avait créé, dans le passé, en Grande-Bretagne des « Trading Estates », à Trafford Park, Slough, Welwyn Garden City, qui avaient connu une brillante réussite. Les commissaires suscitèrent la création de sociétés d'Etat, les « Trading Estates Companies », généralement une par « zone spéciale », pour en faire autant. Ces compagnies furent créées en 1936 pour les zones du Sud du Pays de Galles et Nord-Est, en 1937 pour la zone de Cumberland Ouest, et en 1937 et 1938 pour l'Ecosse. En 1937 était posée la première pierre de « Team Valley », le plus important de ces trading estates (280 hectares) à Gateshead, près de Newcastle (51, 44, 1).

L'installation dans les « zones spéciales » des firmes de peu de surface financière, notamment des petites entreprises, qui pouvaient éprouver des difficultés à obtenir du financement fut encouragée par:

La « Special Areas Reconstruction Association », organisme officiel formé en 1936 qui, aux termes du « Special Areas Reconstruction (Agreement) Act, 1936 », reçut la garantie du Trésor pour environ le quart de ses pertes éventuelles (l'Association prêta environ 750.000 livres sterling soit, approximativement, 100 millions de francs de l'époque, ou 2,5 milliards de francs actuels);

Le « Nuffield Trust », organisme privé formé fin 1936, qui fut particulièrement utile depuis qu'il eût la possibilité d'aider les entreprises par des moyens que ne pouvaient employer l'association susdite ou le Trésor, par exemple par la souscription d'actions ordinaires. (Le Nuffield Trust procura pour environ 2.200.000 livres sterling de financement, soit, approximativement, 300 millions de francs de l'époque, ou 8 milliards de francs actuels).

La loi de 1937 *sur les « zones spéciales »* (« Special Areas (Amendment) Act, 1937 ») (53, 9, 1):

— autorisa le Trésor à accorder une assistance spéciale aux firmes situées dans les zones spéciales ou dans les autres zones sévèrement touchées par le chômage (1.160.000 livres sterling furent ainsi prêtées, soit, approximativement, 180 millions de francs de l'époque, ou 5 milliards de francs actuels);

— autorisa les commissaires à contribuer pendant 5 ans au payement des loyers, impôts sur le revenu et impôts locaux des entreprises industrielles des zones (55.000 livres sterling de subventions furent ainsi attribuées, soit, approximativement, 9 millions de francs de l'époque, ou 250 millions de francs actuels);

— autorisa les commissaires à construire dans les zones des usines, en vue de la location (5.500.000 livres sterling furent ainsi investies, soit, approximativement, 900 millions de francs de l'époque, ou 25 milliards de francs actuels).

Enfin, en dernier lieu, la loi de finances de 1937 donne au Trésor la possibilité d'accorder aux firmes des zones spéciales des dégrèvements, totaux ou partiels, de la « National Defense Contribution » payables sur leurs bénéfices.

Toute cette action, évidemment de longue haleine, était loin d'avoir porté ses fruits lorsqu'éclata la deuxième guerre mondiale. Mais une politique avait été définie et lancée, dont, après l'interruption de 1939-1945, la loi fondamentale « Distribution of Industry Act, 1945 » n'eût plus qu'à définir la forme définitive.

CHAPITRE II

La période de guerre 1939-1945: préparation des réalisations d'après guerre.

LE RAPPORT BARLOW *sur la répartition de la population industrielle.* (« Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population »), *janvier* 1940.

Origines (53, 9, 3). — C'était poussés par les événements que les britanniques avaient abordé leur politique de répartition territoriale de l'industrie: initialement il ne s'agissait que de sauver les « zones de dépression » en y installant des industries légères et productrices de biens de consommation à côté des industries lourdes et productrices de matières premières ou de biens capitaux. Mais on se rendit compte rapidement qu'il n'était guère possible de traiter ainsi isolément le cas de certaines zones et qu'il fallait œuvrer dans le cadre d'une politique d'ensemble s'étendant à la totalité du territoire national.

C'est ainsi notamment qu'en 1936 Sir Malcolm Stewart, commissaire général des « zones spéciales » proposa d'interdire désormais — sauf certaines exceptions — la construction de toute nouvelle usine dans le grand Londres (« Greater London »).

En 1937, une « Commission royale », présidée par Sir Anderson Montague-Barlow, membre du conseil privé, fut créée avec mission (53, 9, 3):

« D'enquêter sur les causes qui ont influencé l'actuelle distribution géographique de la population industrielle en Grande-Bretagne et sur la direction probable des changements futurs dans cette distribution;

« D'étudier quels désavantages sociaux, économiques et stratégiques découlent de la concentration des industries ou de la population industrielle dans de grandes villes ou dans certaines zones du territoire;

« Et de faire rapport sur les remèdes qui éventuellement devraient être pris dans l'intérêt national. »

Recommandations. — Publié en janvier 1940, le rapport Barlow proposait:

— l'aménagement des villes surpeuplées;
— la décentralisation et la dispersion de leurs industries et de leur main-d'œuvre;

— la répartition équilibrée des industries sur le territoire, assurant à chaque région une structure industrielle diversifiée; notamment par les moyens suivants (51 *bis*, 10, 1):

Cités jardins et banlieues jardins;
Villes satellites;
Zones industrielles;
Croissances des petites villes,

et, pour réaliser cette politique, la création d'un organisme central travaillant à l'échelon national (ce sera le « Ministère de la planification urbaine et rurale »), qui verra le jour en février 1943.).

Les britanniques considèrent que ces recommandations ont marqué un véritable tournant dans leur politique (51 *bis*, 6, 0): non seulement elles ont fait franchir un pas décisif à l'urbanisme, mais encore elles ont posé les bases de la nouvelle politique de « planing » que nous appelons en France « aménagement du territoire »; aux travaux des architectes et des édiles seront dorénavant associés les économistes et les géographes.

Le rapport Scott *sur l'utilisation du sol dans les régions rurales* (51 *bis*, 7, 1) (« Report of the Committee on Land Utilisation in Rural Areas »), *juillet* 1942:

Depuis que l'invasion du marché britannique par les produits agricoles américains meilleur marché avait, au cours des années 70 du dix-neuvième siècle, porté un coup terrible à l'agriculture britannique, celle-ci, affectée d'un exode rural considérable, ne s'était guère relevée. Le Royaume-Uni semblait avoir pris son parti de devoir se nourrir pour une part de plus en plus grande avec des aliments importés; des terres arables excellentes étaient, sans qu'on s'en préoccupât, distraites de leur vocation agricole pour servir de terrains à bâtir à l'industrie.

A la fin de l'entre deux guerres toutefois l'opinion publique commençait à réagir contre de tels gaspillages et, en 1938, une commission consultative du Ministry of Health émettait une protestation à ce sujet.

Mais ce fut la deuxième guerre mondiale qui, avec les difficultés de ravitaillement du pays, attira de façon décisive l'attention sur ce problème. En 1941, Lord Reith, alors ministre des travaux publics et du logement, créa un comité d'experts, présidé par le juge Scott, « pour étudier les principes qui doivent régir les constructions et les travaux de « développement » dans les zones rurales eu égard à la sauvegarde de l'agriculture, et en particulier les facteurs afférents à la localisation de l'industrie ».

Le rapport du comité, publié en juillet 1942, préconisa:

— que, lorsque l'industrie s'implante en zone rurale, ce ne soit pas en pleine campagne ou dans les villages mais dans de petites villes (existantes ou à créer);

— que la construction en milieu rural soit faite sur les moins bonnes terres;

— que les travaux d'alimentation en eau, gaz, électricité soient soumis au contrôle national de l'aménagement (« planning »);

— la création de « parcs nationaux » et de réserves naturelles et des mesures pour que le public puisse accéder à la campagne (1):

— la sauvegarde des paysages par le contrôle de la publicité par affiches et panneaux;

— un strict contrôle des exploitations minières et l'obligation expresse pour elles, lorsqu'elles sont achevées, de remettre le terrain en état en vue de sa restitution à l'agriculture ou de son reboisement;

— que l'unité d'aménagement de base soit le comté;

— que les consultations entre autorités d'aménagement voisines soient obligatoires;

— que tout « development » soit subordonné à l'autorisation préalable de l'autorité locale d'aménagement;

— enfin, comme l'avait déjà préconisé le rapport Barlow, la création d'un organisme central d'aménagement travaillant à l'échelon national et, précise le rapport Scott, confié à un ministre membre du cabinet.

Le rapport Uthwatt *sur les questions foncières* (« Final Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment »: rapport final du comité d'experts sur l'indemnisation et la plus-value), *septembre* 1942.

Le boom de la construction au cours des cinq années qui avaient précédé la guerre (328.000 logements par an en moyenne construits de 1934 à 1939 pour l'Angleterre et Galles) avait provoqué une hausse considérable du prix des terrains. La « building value », valeur en tant que terrain à bâtir, était devenue, pour la plupart des terrains entourant les villes bien supérieure à leur valeur d'usage actuelle, « existing use value ». Non seulement les local authorities ne pouvaient pratiquement récupérer les plus-values considérables dues aux travaux de viabilité qu'elles effectuaient ou au développement de leur ville, mais encore elles devaient elles-mêmes payer à des prix exorbitants les terrains dont elles avaient besoin pour leurs propres constructions: locaux publics, écoles « council houses » (51 *bis*, 6, 1).

Cette situation amena lord Reith, alors ministre des travaux publics et du « planning », à créer, au début de 1941, un comité d'experts, présidé par le juge Uthwatt, « pour faire une analyse objective du payement des indemnisations et du recouvrement des plus-values sous le rapport du contrôle de la puissance publique sur l'utilisation des terrains et donner des avis sur les mesures à prendre pour éviter que la reconstruction d'après guerre s'effectue dans de mauvaises conditions » (51 *bis*, 6, 2).

Le comité Uthwatt présenta d'abord un rapport intérimaire fin 1941 puis un rapport final en septembre 1942.

Son optique est caractérisée par le passage suivant de son rapport, qu'il semble nécessaire de citer *in extenso* (1):

« La notion d'urbanisme que nous adoptons comme base de notre « development » (2) revêt une ampleur que ni l'opinion publique, ni la loi ne lui ont jusqu'à présent reconnue. Son application doit constituer un élément concret et permanent de la politique intérieure de notre pays. *Elle doit tendre à réaliser la meilleure utilisation possible du sol dans l'intérêt de la collectivité et du bien-être des individus; elle implique la subordination au bien public des intérêts personnels et des désirs des propriétaires.* L'acceptation sans réserve d'une telle conception de l'urbanisme est d'une importance vitale pour le succès de la politique de reconstruction car tous les aspects de l'activité du pays dépendent en dernière analyse de l'usage qui est fait du sol. Plus dense est la population, mieux adapté doit être cet usage afin que le territoire limité puisse fournir les services indispensables; plus l'organisation sociale est complexe, plus sévère doit être le contrôle de l'utilisation du sol dans l'intérêt général. » (51, 5, 6.)

Dans son analyse des questions foncières (51, 11, 4), le comité Uthwatt part du principe que la valeur *globale* des terrains, touchés ou non par les plans d'aménagement, ne varie que très lentement, suivant les mouvements de longue durée de la conjoncture économique. A une époque déterminée, cette valeur globale est pratiquement constante. Si donc la valeur de certains terrains augmente du fait qu'ils sont compris dans un plan d'aménagement, la valeur de ceux qui n'y sont pas compris doit diminuer d'autant. Ainsi il n'y a pas à proprement parler « plus-value » de certains terrains mais transfert sur eux d'une partie de la valeur d'autres terrains « shifting value » (3) disent les britanniques. (51 *bis*, 6, 1).

Dès lors toutes les difficultés proviennent du fait que les terrains appartiennent à des propriétaires différents. Si tous ceux intéressant une opération d'ensemble d'urbanisme appartenaient à un même propriétaire, il y aurait compensation entre les valeurs des terrains « développés » et ceux qui ne le sont pas.

D'où la recommandation faite par le comité de grouper les propriétés foncières au sein *d'associations de propriétaires*.

Mais le comité ne s'est pas dissimulé que, dès que l'on étend l'urbanisme à l'échelle de l'aménagement du territoire, les mêmes difficultés se retrouvent quelles que soient les dimensions des associations: ce seront des régions entières qui seront « développées », donc valorisées, tandis que d'autres ne le seront pas, donc seront relativement dévalorisées. Dès lors on est conduit à une seule association de propriétaires pour l'ensemble du territoire, l'Etat: c'est la *nationalisation du sol*, solution idéale pour le comité, qui seule permettrait la réalisation rapide et rationnelle des plans d'aménagement.

Le comité ne propose toutefois pas cette nationalisation mais c'est uniquement pour des raisons d'opportunité; eu égard aux difficultés politiques, administratives, financières qu'elle soulèverait. Il la considère néanmoins comme le but lointain à atteindre.

Dans l'immédiat, il propose:

— que le versement des plus-values par les propriétaires (75 p. 100 depuis la loi de 1932) devienne périodique: il serait effectué sur la base d'évaluations quinquennales;

— *pour les terrains libres, que soit imposée la meilleure utilisation* (agriculture, industrie, habitation, services publics, voies de communication, défense nationale, espaces libres);

(1) Une grande partie de la campagne anglaise était la propriété de gros propriétaires fonciers qui s'en réservaient l'accès.

(1) Les passages mis en italique l'ont été par le rédacteur du présent rapport.

(2) « Development » est difficile à traduire en français. On utilise souvent les traductions: « mise en valeur », « expansion », « aménagement »...

(3) To shift: déplacer, transférer.

— pour les terrains occupés, que soient établis effectivement les plans d'aménagement,

et, pour mettre en œuvre cette politique, le comité rejoint les propositions de la commission Barlow et du comité Scott en vue de la création d'un organisme central travaillant à l'échelon national.

CRÉATION DU « MINISTRY OF TOWN AND COUNTRY PLANNING »
FÉVRIER 1943

Cette dernière recommandation fut suivie peu après le dépôt du rapport Uthwatt: les pouvoirs de l'Etat en matière d'utilisation des terres, exercés jusqu'en 1941 par le ministère de la santé publique (chargé du logement), transférés en 1941 au ministère des travaux publics et du « Planning », étaient dévolus en février 1943 à un ministère nouvellement créé: le « Ministry of Town and Country Planning » (dont le titre est traduit tantôt par « Ministère de la planification urbaine et rurale », tantôt par « Ministère de l'aménagement des villes et des campagnes »).

LA LOI DE 1943 (« Town and Country Planning, Interim Development, Act. 1943 ») (51 *bis*, 8, 2):

La législation d'avant guerre, dans son dernier état (loi de 1932) exceptait, on l'a vu, de la compétence des « borough » et des « urban districts » en matière de « development », les terrains bâtis et ceux éloignés des agglomérations. La loi de 1943 supprima ces restrictions en disposant que le « planning control » était étendu à tout terrain non encore couvert par un « scheme for development ». Cette disposition obligeait d'ailleurs, indirectement, les « local authorities » à se hâter d'élaborer de tels « schemes » pour savoir quelles décisions prendre en face des demandes de « development » qui leur seraient présentées.

La loi autorisait par ailleurs les « local authorities » à révoquer ou modifier — moyennant indemnité — des décisions antérieurement prises.

Enfin elle permettait de ménager l'avenir en ce qui concerne les arbres et les espaces boisés en interdisant provisoirement toute modification, par des « interim preservation orders ».

LA LOI DE 1944 (« Town and Country Planning Act, 1944 ») (51 *bis*, 8, 3) (51, 6, 7):

Elle permettait aux « local authorities » d'entamer sans retard la reconstruction: à défaut d'une intervention efficace de l'initiative privée, elles étaient autorisées à acquérir, soit à l'amiable, soit par expropriation:

— les zones complètement sinistrées ou tombant en ruines (« zones d'aménagement complet »);
— les zones ayant un tracé défectueux;
— les zones où les conditions d'utilisation des terrains et des immeubles étaient inadéquates;
— les terrains nécessaires à la réinstallation de particuliers ou d'industries déplacées par la guerre ou raison d'urbanisme.

Pour le premier objet des subventions de l'Echiquier pouvaient être accordées.

En cas d'expropriation les indemnités devaient, pendant les cinq ans suivant le vote de la loi, être calculées sur la base des prix de mars 1939.

CHAPITRE III

La loi de 1945 sur la répartition de l'industrie.

(« Distribution of Industry Act, 1945. »)

Dans son état actuel, tel qu'il résulte des divers amendements qui lui ont été apportés depuis 1945, cette loi fondamentale contient les dispositions suivantes.

La responsabilité pour promouvoir une adéquate répartition de l'industrie sur l'ensemble du territoire appartient au « Board of Trade » (1).

Cette responsabilité s'exerce de deux manières:

— l'une, négative, sur l'ensemble du territoire: le Board peut interdire toute construction (ou extension) de bâtiments industriels de plus de 5.000 sq. ft (464 mètres carrés) qui ne lui paraît pas « conforme à la bonne répartition des industries »;

— l'autre, positive, mais territorialement limitée: le Board a succédé aux commissaires des « Special Areas » d'avant guerre pour aider la croissance des nouvelles industries dans les « Development Areas » qui les ont remplacées.

A. — CONTRÔLE DE LA LOCALISATION DES INDUSTRIES.

La loi initiale de 1945 (art. 9) avait seulement obligé les industriels à notifier au Board leurs projets de constructions de plus de 10.000 sq. ft. (53, 11, 2). Mais le « Town and Country Planning Act, 1947 » (art. 14, 4) a disposé que les autorités locales d'aménagement ne pourraient délivrer de « permis d'aménager » (« planning permission ») concernant des locaux industriels de plus de 5.000 sq. ft. que sur présentation d'un « certificat » favorable du Board (51 *bis*, 32, 2), (51 *bis*, 85, 6).

Le Board est juge de l'opportunité d'installer l'usine dans telle localité ou telle région (contrôle à l'échelon national) mais une fois cette décision prise la détermination précise du terrain sur lequel se fera la construction est de la compétence de l'autorité locale d'aménagement (contrôle à l'échelon local) (51 *bis*, 86, 1).

B. — LES ZONES DE DÉVELOPPEMENT (« DEVELOPMENT AREAS »)

I. — *Définition des « development areas »*

Le changement de terminologie intervenu par rapport à l'avant-guerre est le reflet de l'évolution de l'optique suivant laquelle sont traités les problèmes des régions considérées et correspond pour les quatre anciennes « special areas » de la loi de 1934 à un changement dans les aires englobées.

Les « special areas » d'avant guerre avaient été définies en fonction du mal: le chômage. Les « development areas » d'après guerre l'ont été en fonction du remède: l'équilibre économique. Or il est apparu que cet équilibre pouvait généralement être plus facilement atteint dans le cadre de zones plus étendues, englobant des parties non spécialement touchées en 1929-35 par le chômage mais dont les caractéristiques économiques sont complémentaires de celles des anciennes « special area ». En un mot, les « development areas » délimitent maintenant des « régions économiques ».

La population des quatre anciennes « special areas » était, en 1939, de 4 millions; celle des « development areas » correspondante était, à la même date, de 6,5 millions. (15, 12, 0).

La loi de 1945 (article 1) transformait donc, dans de nouvelles limites, les quatre anciennes zones du Sud du Pays de Galles, du Nord-Est, d'Ecosse et du Cumberland Ouest en « development areas ». Pour l'avenir elle donnait au Board of Trade le pouvoir de définir de nouvelles zones (ou de rayer de la liste les zones ayant retrouvé leur équilibre). (53, 11, 3).

C'est ainsi qu'en février 1946 le Board déclara « development area » les petites zones de Wrexham et du Sud Lancashire qui, toutes deux zones de houillères durement touchées par le chômage lors de la grande crise de 1929, avaient été occupées depuis à des fabrications d'armement et que la paix risquait de replonger dans la détresse. (53, 13, 1).

Ultérieurement furent encore créées une septième et une huitième « development area ». (51, 42, 16).

Celle des highlands d'Ecosse (de part et d'autre d'Inverness), grâce à laquelle on espère arrêter le dépeuplement de la région par le développement d'industries utilisant l'énergie hydro-électrique (53, 32, 1);

Celle de la Mersey (Liverpool et Birkenhead), région qui avait été touchée avant la guerre de façon durable par le déclin du commerce mondial (si le chômage y avait atteint 28 p. 100 en 1932 contre 38 p. 100 dans les six « development areas » susdits il y était encore de 21 p. 100 en 1937 contre 18 p. 100 dans ces dernières) et qui comptait encore en juin 1948 5,5 p. 100 de chômeurs contre 4 p. 100 dans les « development areas » (53, 28 à 30).

II. —. *Pouvoirs du « Board of Trade » dans les « development areas »* (51, 42, 9).

Dans les « development areas », le Board:

— en matière d'expropriation et de travaux destinés aux établissements industriels, à leurs annexes, à l'habitat de leurs spécialistes (10 p. 100 au plus de l'effectif), aux « commodités diverses » mises à leur disposition, possède des pouvoirs au moins égaux à ceux des autorités locales;

— peut coordonner et améliorer les services relevant d'autres départements, notamment en matière de communications;

— peut subventionner les autorités locales pour remettre en état des terrains abandonnés;

(1) Termes qu'on traduit généralement en français par « Ministère du commerce », mais qu'il semble plus indiqué de traduire maintenant par « Ministère de l'industrie et du commerce » étant donné les attributions qui ont été peu à peu données au Board en matière industrielle — et le fait d'ailleurs que le mot « trade » a non seulement le sens de « commerce » mais aussi de « métier », dans l'acception métiers industriels et artisanaux, sens dont découle d'ailleurs le mot « trade-union ».

— peut faire des avances aux « Trading Estates companies »;
— peut aider financièrement, par des subventions et des prêts, les entreprises privées dont l'activité est jugée particulièrement intéressante et qui n'ont pu obtenir de concours bancaires: par exemple production de médicaments de base, usines réservées aux mutilés ou aux affaiblis (51, 42, 24).

III. — *Les « Trading Estates companies »* (51, 42, 18).

Leur capital est fourni par des avances du Trésor octroyées sur présentation de programmes de travaux dont la rentabilité est établie au départ et constamment surveillée.

Les « Trading Estates » (ou zones industrielles prééquipées) qu'elles réalisent essentiellement comportent (51, 43, 7):

— des usines normalisées à louer (le bâtiment standard d'un arpent (30 m × 80 m = 2.400 mètres carrés), isolé ou groupé, convient dans 80 p. 100 des cas;
— des usines « sur mesures » (pour les 20 p. 100 d'entreprises qui ont des besoins d'espaces spéciaux), également à louer;
— des possibilités d'extension pour chaque usine;
— la fourniture, suivant des tarifs contractuels, de l'énergie, l'eau, le chauffage, la vapeur, etc.;
— des facilités de transports et de manutention (épis, groupages, etc.).

Ainsi l'industriel qui désire réaliser un nouvel établissement jouit, s'il s'installe dans un « trading estate », notamment des avantages suivants:

— pas d'investissement en bâtiments;
— possibilité d'installation sans délai (sauf usines « sur mesures »);
— facilités exceptionnelles de prévision des éléments de sa production, notamment sur le recrutement et la formation de la main-d'œuvre (les effectifs et qualités de la main-d'œuvre disponible dans les development areas sont connus avec précision);
— excellentes conditions de travail pour la main-d'œuvre (qui se traduisent toujours par une meilleure productivité); site salubre, cadre de travail neuf et moderne, services municipaux et sociaux bien conçus et bien assurés.

CHAPITRE IV

La loi de 1946 sur les villes nouvelles.

(« New Towns Act, 1946 ») (51, 29 à 33) (51 *bis*, 120 à 135).

A. — Les origines

C'est dès 1898 que l'urbaniste Ebenezer Howard dans son livre « Tomorow », avait proposé la création de villes satellites. Il avait dénoncé les conditions de vie déplorables, pour les travailleurs, qui règnaient dans les grandes villes: entassement, absence de contacts avec la nature, longs trajets entre domicile et lieu de travail. Il avait proposé qu'à partir d'un certain optimum le développement des villes se fasse, non plus à leur périphérie même, mais dans de nouvelles villes séparées de la ville principale par des zones de verdure et limitées elles-mêmes dans leur développement par un anneau de verdure. Mais, et ceci est essentiel, il ne s'agit pas de « villes dortoir » où les travailleurs de la métropole viendraient simplement habiter, c'est-à-dire pratiquement — sauf pour les week-end — seulement dormir: dans les villes satellites les travailleurs auraient à la fois leur travail et leur domicile. Ce n'est que pour certaines de leurs distractions ou pour certains de leurs besoins culturels (notamment l'enseignement supérieur) que les habitants des villes satellites continueraient à fréquenter la grande ville.

En 1903, en grande partie grâce aux efforts d'Ebenezer Howard, était créée la première « cité-jardin », à Letchworth, dans le Nord du Hertfordshire (à environ 50 kilomètres au Nord du centre de Londres).

En 1919 une seconde était fondée, à Welwyn, également dans le Hertfordshire (à environ 30 kilomètres au Nord du centre de Londres).

En janvier 1940, on l'a vu, l'une des recommandations du rapport Barlow était la création de villes satellites.

Cette recommandation fût suivie dans le plan d'urbanisme du « Grand Londres » présenté en 1944 par Sir Patrick Abercrombie: il proposait de disperser 1 million de Londoniens sur 10 emplacements dont 8 pourraient être des villes satellites nouvelles.

En octobre 1945 enfin fut désigné, par le ministre « of Local Government and Planning » et le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, un « New Towns Committee » présidé par Lord Reith, dont les trois rapports (deux intérimaires et un final), déposés en juillet 1946, sont la base même du « New Towns Act, 1946 ».

B. — Choix des emplacements

Eléments du choix.

La commission Reith avait estimé qu'il faudrait tabler sur:

— 5.500 acres (2.225 hectares) pour une ville de 20.000 habitants (9 habitants à l'hectare);
— 11.000 acres (4.450 hectares) pour une ville de 60.000 habitants (13 habitants à l'hectare).

En fait les superficies des douze premières nouvelles villes d'Angleterre vont de 880 acres ou 356 hectares (Aycliffe) à 7.834 acres ou 3.170 hectares (Basildon) et leurs densités d'habitation de 16 habitants à l'hectare (Basildon) à 40 (Corby). La moyenne de ces douze nouvelles villes est: 1.665 hectares, 25 habitants à l'hectare.

Il a été difficile de trouver en Grande-Bretagne des emplacements de telles surfaces d'un seul tenant qui répondent aux conditions suivantes, qu'on doit normalement exiger:

— terrain relativement plat;
— éviter d'utiliser de bonnes terres agricoles;
— éviter d'utiliser des terrains susceptibles d'affaissement par suite d'anciennes exploitations minières (de tels terrains sont nombreux en Grande-Bretagne);
— bonne desserte par voies de communications: chemins de fer et routes (le ministère des transports est d'ailleurs toujours consulté pour le choix des emplacements des new towns);
— possibilités favorables d'adduction d'eau et de construction d'égouts;
— distance de la ville principale:

Ni trop faible, car alors les villes satellites se ressouderaient à celle-ci;
Ni trop grande, car alors les habitants de la grande ville, qu'il s'agit de décentraliser par la persuasion, refuseraient de s'éloigner trop des centres culturels et de récréation qu'elle comporte et de leurs anciennes relations.

(En fait les huit villes satellites de Londres sont situées à des distances variant entre 20 et 30 miles (32 à 48 kilomètres) de son centre).

Procédure du choix.

Le ministre publie un projet de décret pour provoquer éventuellement des objections, sur la valeur desquelles des enquêtes sont effectuées.

Il consulte toutes les autorités locales intéressées.

Il prend enfin le décret définitif.

C. — Les « New Town Development Corporations »

Aussitôt l'emplacement de la nouvelle ville choisi, le ministre nomme, après consultation des autorités locales intéressées, l'organisme qui devra la réaliser: la « Development Corporation ».

Celle-ci est un établissement public recevant temporairement (pour la durée de la construction de la New Town) une certaine délégation des pouvoirs de gouvernement, responsable devant lui et, par conséquent, indirectement, devant le Parlement (1).

Elle comporte 1 président, 1 vice-président et, au maximum, 7 autres membres.

L'effectif total de son personnel est de l'ordre de 100.

Pour mener sa tâche à bien elle possède les pouvoirs les plus étendus qui lui permettent:

— d'acquérir et de gérer des terrains et d'en disposer;
— d'effectuer des travaux de construction et de viabilité.

Elle peut ainsi acheter à l'amiable ou exproprier, dans les deux cas moyennant l'approbation du ministre:

— tout terrain compris dans le périmètre désigné pour la nouvelle ville;
— tout terrain contigu;
— tout terrain, contigu ou non, nécessaire à l'organisation de la fourniture des divers services à la nouvelle ville.

(1) Les « New Town's Development Corporation » sont moins indépendantes de l'Etat que la « Tennessee Valley Authority » américaine, à laquelle on peut les comparer.

En cas d'expropriation la valeur du terrain est fixée par un expert de l'Etat, indépendant de la Corporation, sur la base des prix du marché au moment de l'expropriation.

En fait les Corporations n'achètent les terrains qu'au fur et à mesure de leurs besoins: ceux qui sont nécessaires pour les travaux à effectuer dans les deux années à venir; ceci tant par suite du manque de disponibilités financières que pour limiter un risque d'échec toujours possible (il n'y a en effet aucune obligation pour les industriels ou les particuliers à venir s'installer dans la nouvelle ville).

Lorsque la construction d'une New Town sera terminée, la Corporation sera liquidée et la ville gérée par une autorité locale normale: le Borough Council. La Corporation vendra son actif aux autorités locales intéressées, lesquelles continueront éventuellement à toucher les subventions et à payer les annuités d'amortissement correspondantes.

D. — Etablissement des plans d'urbanisme

Les nouvelles villes comportent généralement:

— des « unités de voisinage » (« neighbourhood ») comprenant, outre les logements, les écoles pour les jeunes enfants (jusqu'à 11 ans), un petit centre commerçant, souvent une salle de réunions, parfois une église, dans quelques cas de petits ateliers artisanaux situés derrière les boutiques;

— une zone centrale consacrée au commerce et aux affaires et où sont situés les bâtiments publics. (Les écoles pour les enfants de 11 ans et plus ne sont généralement pas placées dans cette zone centrale mais entre les unités de voisinage, de telle sorte en particulier que leurs terrains de jeux aident à séparer celles-ci les unes des autres);

— une zone industrielle, éloignée des habitations mais facilement accessible. Quoique la plupart des usines soient indépendantes des transports par fer, la zone est fréquemment proche du chemin de fer ou est desservie par un embranchement spécial.

Les corporations préparent:

— un plan d'ensemble (« Master plan »);

— des plans détaillés précisant successivement chacune des parties de ce plan qui va être réalisée, les uns et les autres soumis à l'approbation du ministre.

Celui-ci a fait étudier avec le plus grand soin les divers « Master plans », notamment du point de vue des questions scolaires et culturelles pour lesquelles il s'est fait conseiller depuis 1947 par un haut fonctionnaire spécialisé (M. Morris, directeur de l'enseignement du Cambridge shire). Ce dernier a fait de multiples recommandations sur les emplacements des écoles; la nécessité de faire voisiner les écoles secondaires, les bibliothèques et les centres de récréation; l'association au collège pour l'enseignement des adultes d'un musée, d'un théâtre et d'une importante bibliothèque.

E. — Rapports des « New Town Development Corporations » avec les autorités locales et les concessionnaires de services publics

Les pouvoirs, très étendus, des New Town Corporations coexistent avec ceux des autorités locales et des concessionnaires de services publics.

La loi de 1946 a posé le principe que les Corporations ne devaient se substituer aux autorités locales que dans le cas — très exceptionnel — où celles-ci se trouveraient dans l'incapacité d'agir.

D'une part les Corporations, n'étant pas des organismes élus, ne peuvent, en droit, être des « autorités locales d'aménagement » et ne peuvent exercer les pouvoirs donnés à celles-ci par la loi de 1947 que nous étudierons ci-dessous.

Mais d'autre part les Corporations sont absolument maîtresses des plans de construction de leur New Town sans que l'autorité locale d'aménagement compétente y ait un droit de regard.

C'est le ministre, sous la tutelle duquel sont placées toutes ces autorités, qui arbitre les divergences éventuelles.

Mais ceci n'exclut pas naturellement une intime collaboration entre les Corporations, les autorités locales et les concessionnaires de services publics. Les Corporations peuvent notamment participer aux frais des travaux effectués par ces derniers: adductions d'eau, réseaux d'égouts, etc. Elles peuvent coordonner l'ensemble: à Crawley par exemple, ville satellite que la mission a visitée, existaient initialement 4 concessionnaires de distribution d'eau et 3 d'égouts; à leur demande la Corporation a organisé la réalisation de réseaux uniflés.

F. — Financement

Les Corporations sont intégralement financées par l'Echiquier:

1° Par des prêts pour leurs dépenses de capital (c'est la plus grande part de leurs dépenses).

Ces prêts ne sont accordés que si le ministre estime que les travaux qu'ils sont destinés à financer « sont susceptibles de procurer un revenu raisonnable quelles que soient les circonstances » (51 *bis*, 134, 4).

Les durées et les taux sont les mêmes que ceux consentis aux local authorities par le Public Work Loan Board (voir ci-dessus, 2e partie, chapitre V). Mais l'amortissement peut être différé pendant 5 ans — et l'a été en fait pour toutes les New Towns — Pratiquement la durée du prêt est généralement de 60 ans.

2° Par des subventions pour leurs dépenses autres que de capital au cours de leurs premières années.

Les Corporations ne peuvent en effet tirer de revenu de leurs constructions (logements, usines, etc.) qu'après avoir dressé leurs plans d'urbanisme, réalisé les travaux de viabilité et construit. Pendant ce temps, elles sont fatalement en déficit. Aussi a-t-il été décidé qu'une partie de ce déficit serait couverte par des subventions:

— 50 p. 100 jusqu'à la fin de la première année financière complète;

— 25 p. 100 pour les premières années suivantes.

L'autre partie du déficit est versée au compte capital (51 *bis*, 134, 2).

Notons qu'en outre les Corporations reçoivent pour leurs constructions de logements les mêmes subventions que les autorités locales.

Le montant global des prêts pouvant être accordés aux Corporations avait été limité par le « New Towns Act, 1946 » à 50 millions de livres sterling pour les 5 premières années pour la Grande-Bretagne. (Outre les 12 new towns anglaises il y a 2 new towns écossaises) (51 *bis*, 133, note). Ce plafond a été ensuite porté à 150, puis, par le « New Towns Act, 1955 », à 250 millions de livres sterling. Au 31 décembre 1955, 148 millions de livres sterling de prêts avaient été consentis, 116 avaient été effectués.

Contrôle financier.

Chaque Corporation doit présenter annuellement au ministre ses comptes, qui sont dressés conformément aux directives de ce dernier.

Ces comptes sont contrôlés par des vérificateurs nommés chaque année par le ministre à cet effet, lesquels dressent un rapport.

Le ministre doit dresser un compte annuel global pour toutes les Corporations.

Ce compte est contrôlé par un vérificateur général, qui transmet l'ensemble des comptes et des rapports précédents au Parlement.

Par ailleurs chaque Corporation doit adresser annuellement au ministre un rapport d'activité. Tous ces rapports sont déposés au Parlement et publiés.

G. — Les 15 New Towns en construction en Angleterre et en Ecosse

En Angleterre:

8 sont des villes satellites de Londres;
1, Congleton, est une ville satellite de Manchester.

Les autres ne sont pas des villes satellites:

— Aycliffe et Peterlee sont situées dans la « development area » Nord Est;

— Cwmbran est située dans la « development area » du Sud du pays de Galles (quoique en Angleterre) (1);

— Corby est situé dans les Midlands; elle est destinée à loger les ouvriers de la firme sidérurgique Stewarts and Lloyds Ltd, qui connaît un développement particulièrement rapide.

En Ecosse:

— East Kilbrigde est une ville satellite de Glasgow;

— Glenrothes, quoique située près d'Edimbourg, n'en est pas une ville satellite: elle est destinée principalement à transférer une population de mineurs d'un bassin épuisé à un nouveau bassin.

(1) Notons d'ailleurs que, pour les questions d'aménagement du territoire, le comté de Monmouthshire, où est située Cwmbran, est administrativement englobé dans le pays de Galles (51 *bis*, 68, 1).

Les caractéristiques des douze premières villes nouvelles anglaises sont les suivantes:

	SITUATION (1)	DATE DE CRÉATION	SUPERFICIE (en hectares).	POPULATION PRÉVUE	
				Totale.	Par hectare.
Les huit villes satellites de Londres.					
Stevenage	48 km N.	11 novembre 1946.	2.468	60.000	24
Crawley	46 km S.	9 janvier 1947.	2.395	50.000*	21
Hemel Hempstead	36 km N. O.	4 février 1947.	2.391	60.000	25
Harlow	32 km N. N. E.	25 mars 1947.	2.557	80.000	31
Welwyn garden-city	32 km N.	20 mai 1948.	1.711	36.500	21
Hatfield			946	25.000	26
Basildon	46 km E.	4 janvier 1949.	3.168	50.000*	16
Bracknell	46 km O. S. O.	17 juin 1949.	747	25.000	33
Totaux			16.383	386.500	24
Les quatre New Towns de province.					
Aycliffe	43 km S. de Newcastle.	19 avril 1947.	356	10.000*	28
Peterlee	32 km S. E. de Newcastle.	10 mars 1948.	950	30.000	32
Cwmbran	21 km N. N. E. de Cardiff.	4 novembre 1949	1.278	35.000	27
Corby	34 km E. S. E. de Leicester.	1er avril 1950.	1.011	40.000	40
Totaux			3.595	115.000	32
Totaux généraux			19.978	501.500	25

(1) Pour les huit villes satellites de Londres, situation par rapport au centre de Londres.
(*) Un accroissement est envisagé.

Au 31 décembre 1955, neuf ans après la création de la première new town, l'état des travaux terminés était le suivant:

	LOGEMENTS	USINES		ÉCOLES	
		Nombre de firmes.	Nombre d'emplois.	Nombre.	Places.
Les 8 villes satellites de Londres.					
Stevenage	4.148	17	4.341	7	3.800
Crawley	5.711	42	6.630	14	5.130
Hemel Hempstead	4.883	26	5.291	10	4.860
Harlow	6.783	57	5.912	10	5.080
Welwyn garden city	2.268	7	671	5	1.950
Hatfield	1.256	10	514	5	2.040
Basildon	3.078	19	3.106	3	1.680
Bracknell	1.325	15	1.440	2	1.160
Totaux	29.452	193	26.905	56	25.700
Les 4 new towns de province.					
Aycliffe	2.325	0 (1)	0	3	960
Peterlee	2.184	2 (1)	1.035	4	1.400
Cwmbran	1.621	0 (1)	0	2	1.080
Corby	1.225	4 (1)	400	5	1.760
Totaux	7.355	6	1.435	14	5.200
Totaux généraux	36.807	199	28.340	70	30.900

(1) Il existait déjà des industries: dans des Trading Estates à Aycliffe et Cwmbran, mines à Peterlee, aciéries à Corby.

CHAPITRE V

La loi de 1947 sur l'aménagement du territoire.

(« Town and Country Planning Act, 1947 ».)

La loi de 1947 codifie la législation antérieure sur l'urbanisme et notamment à la suite des recommandations des rapports Scott et Uthwatt, l'étend à l'échelle de « l'aménagement du territoire ».

Ayant reçu le « Royal Assent » en août 1947, elle est entrée en vigueur le 1er juillet 1948.

A. — L'Organisation de l'aménagement

L'unité de « planning » n'est plus le « borough » ou l' « urban district »; elle devient le comté: comté ordinaire ou « County-borough ». Ainsi, pour l'Angleterre et le pays de Galles, le nombre des « local planning authorities » est ramené de 1.441 à 145 (51 *bis*, 16, 1).

Chaque County Council comporte dorénavant une « County Planning Committee », assistée d'un « County Planning Officer » (qui dispose d'un personnel d'effectif variant de 10 à 200 personnes).

Le County Planning Committee délègue parfois certains pouvoirs:

— aux districts councils (notamment pour l'exécution);
— à des sous-commissions régionales.

Les comtés et bourgs-comtés voisins peuvent, après approbation ministérielle, constituer des commissions consultatives mixtes.

La liaison entre les comtés et le ministère est faite par des « Offices régionaux », correspondant à onze régions d'aménagement (dix pour l'Angleterre, une pour le pays de Galles y compris le Monmouthshire. L'Ecosse forme une douzième région, mais placée sous l'autorité du secrétaire d'Etat pour l'Ecosse). A la tête de chacune de ces régions se trouve un « Contrôleur régional » (disposant d'un personnel d'effectif variant de trente à quarante personnes).

Le recrutement des hauts fonctionnaires chargés de l'aménagement a été très difficile. Ils doivent en effet posséder, outre de particulières qualités de caractère, des connaissances étendues entrant dans les compétences des économistes, des ingénieurs, des architectes, des juristes... Une commission spéciale a été nommée en mai 1948, sous la présidence de sir George Schuster, pour étudier cette question. Son rapport a été présenté au Parlement le 19 septembre 1950: « Report of the Committee on Qualification of Planners ».

En fait, le recrutement a été effectué parmi des ingénieurs, des architectes et des universitaires, notamment des géographes.

B. — Les plans d'aménagement

Les « development plans », dressés à l'échelon des comtés, qui succèdent aux « planning schemes » des « borough » ou des « urban districts », sont, par rapport à ceux-ci:

— plus simples: ils se bornent à tracer les grandes lignes de l'aménagement: ils sont « un cadre, un patron », de l'utilisation du terrain, par rapport auquel l'aménagement journalier sera étudié (51 *bis*, 10, 3);
— plus « flexibles »: ils sont notamment révisables tous les cinq ans.

Ils devaient être dressés dans les trois ans (54, 10, 3).

Le processus utilisé est le suivant (54, 22 à 24) :

1° Un « survey » (examen d'ensemble) de la région à « développer » est d'abord élaboré, qui analyse en particulier ses caractéristiques physiques, économiques, démographiques, sociologiques, etc. et indique en second lieu les projets des utilisateurs publics de terrain (départements ministériels, « Corporations » et « Boards », concessionnaires de services publics). Ce « survey » se présente sous la forme de cartes et d'une analyse écrite. Les cartes comportent au moins une carte d'utilisation du terrain, une carte des routes et chemins de fer, et, pour les country-boroughs, une carte de la densité de la population (51 *bis*, 24). Ce travail, extrêmement sérieux, est élaboré, et constamment tenu à jour, par le « survey staff » des services du « Country Planning Officer », qui comprend des géographes, des géologues, des économistes, des sociologues, des statisticiens, etc. (54, 22, 2) ;

2° Le « development plan » est dressé, sur la base du survey, par le « Planning Staff », qui comprend des architectes, des ingénieurs, des géomètres, des architectes paysagistes et des personnes qui, sans avoir l'une de ces profession spécialisées, sont compétentes en urbanisme (54, 22, 3). Comme le survey, il est constitué par une série de cartes accompagnées d'un commentaire écrit (51 *bis*, 25, 0).

Survey et plan sont adressés au ministère pour approbation, laquelle n'intervient généralement qu'après qu'une enquête publique ait permis aux objections de se faire jour;

3° L'exécution détaillée du plan, les décisions précises pour chaque cas particulier sont assurées soit par un « implementation staff » spécial, soit, le plus souvent, purement et simplement par les staffs du comté chargés du logement, de la voirie, de l'aménagement des zones (résidentielles et industrielles), etc. (54, 23, 1).

Les « development plans » sont naturellement élaborés en liaison intime avec les départements ministériels ou services publics intéressés.

Toute construction industrielle de plus de 5.000 sq. ft. (464 mètres carrés) ne peut, on l'a vu, aux termes de l'article 14, 4, de la loi, être réalisée sans un « certificat » indiquant l'accord du Board of Trade.

Les autorités d'aménagement contrôlent toutes les opérations minières et prennent garde que les opérations immobilières ne gênent pas l'exploitation minière. S'agissant du charbon notamment, le « National Coal Board » est toujours consulté (51 *bis*, 32, 2).

Les « Planners » veillent à ne pas gâcher de bonnes terres arables. Ils disposent de cartes fournies par le ministère de l'agriculture indiquant les terres pour lesquelles les aménagements seraient le moins préjudiciables à cet égard.

Sont également consultés: le ministère des transports (particulièrement si l'aménagement a des incidences sur une grande route: « trunk road »), les ministères utilisateurs des aérodromes, les « New Town Development Corporations ».

Etant donné l'exiguïté de l'Angleterre, il y a constamment concurrence entre les divers départements ministériels et services publics pour l'attribution des terrains. Les besoins militaires sont en particulier considérables (aérodromes, terrains de manœuvre, champs de tir, dépôts). Un comité interministériel a été créé dès 1946 pour étudier ces questions.

C. — La réalisation des plans d'aménagement

I. — *Réalisation par les autorités locales elles-mêmes.*

La loi de 1947 a confirmé et considérablement étendu les nouveaux pouvoirs et les moyens donnés aux autorités locales par la loi de 1944 pour acquérir des terrains et les « développer » elles-mêmes.

Elles peuvent, si elles le jugent opportun, se substituer aux particuliers à cet égard, non seulement dans les cas — déjà nombreux — énumérés par la loi de 1944, mais:

— pour tous terrains désignés dans le plan d'aménagement;
— pour tous édifices d'intérêt historique ou architectural;
— pour tous terrains nécessaires aux départements ministériels, aux collectivités locales et aux services publics.

Pour se faire, elles peuvent agir, comme par le passé, soit à l'amiable, soit par expropriation mais la procédure d'expropriation est très simplifiée et les subventions sont accordées par l'administration centrale à une échelle et pour un champ d'action beaucoup plus grands.

Le plan d'aménagement peut désigner les terrains qu'il est prévu d'exproprier au cours des 10 années à venir (7 ans pour les terrains agricoles).

Dans ce cas, d'ailleurs, il n'y a pas forcément expropriation, notamment si le propriétaire « développe » lui-même son terrain conformément au plan. La publication de l'intention de l'administration peut d'ailleurs l'inciter justement à agir lui-même, rapidement, dans le sens souhaité par l'administration, s'il désire rester propriétaire.

Indemnités d'expropriation (« compensation »).

Mode de calcul:

1. Date d'appréciation. — La loi de 1944, on l'a vu, suivant en cela les rapports Barlow et Uthwatt, avait disposé que les indemnités seraient basées sur les prix des terres en mars 1939. La loi de 1947 (Partie V) a abrogé cette disposition: l'évaluation est faite dorénavant sur la base des prix « actuels ».

2. Valeur retenue. — C'est l'« existing use value », c'est-à-dire la valeur du terrain « dans son état d'utilisation actuel », donc sans tenir compte de l'incidence que peut avoir le plan de développement soit dans le sens d'une augmentation de la valeur soit dans le sens d'une diminution.

— Financement:

Les indemnités d'expropriation sont payées par les « local authorities », mais elles reçoivent dans ce but, des subventions de l'Etat de l'ordre de 90 p. 100 dans les zones sinistrées, de 80 p. 100 ailleurs.

II. — *Réalisation par les particuliers. — Le permis d'aménager (« Planning permission »).*

Aux termes de l'article 12 de la loi (Partie III), aucune nouvelle utilisation ou transformation de l'utilisation d'un terrain (1) ne peut être effectuée sans autorisation, sauf pour les usages agricoles ou forestiers et pour certaines catégories d'usages définis spécialement dans chaque « décret d'aménagement ».

Les décisions sur les demandes de « planning permission » doivent être prises dans les deux mois (51 *bis*, 31). Elles sont publiques (transcrites sur un registre tenu à la disposition du public). Elles sont susceptibles d'appel devant le ministre.

Les intéressés peuvent, en cas de doute, consulter l'administration pour savoir si une opération qu'ils projettent nécessite une « planning permission ».

Les permis d'aménager peuvent, exceptionnement, être accordés en non conformité avec le plan d'aménagement:

— si cette possibilité est spécialement prévue dans le décret d'aménagement;
— sur autorisation du ministre.

Pour les concessionnaires de services publics, la décision doit être prise conjointement par le « Ministry of Housing and Local Government » et le ministre de tutelle.

Cas où le « permis d'aménager » est refusé. — Le propriétaire a deux possibilités:

1° Aux termes de l'article 19, si, du fait du plan d'aménagement et du refus qui est opposé au mode d'aménagement qu'il souhaitait réaliser, son terrain est « devenu impropre à donner un bénéfice raisonnable », il peut adresser à l'autorité locale une sommation d'acheter (« purchase notice ») à laquelle cette dernière doit accéder si le ministre le juge juste (51 *bis*, 35, 5) — à moins que le ministre n'accorde le permis qui avait été refusé — (parmi ces « purchase notices », environ 88,5 p. 100 sont acceptées, 10 p. 100 rejetées, le solde, 1,5 p. 100 correspondant à l'annulation du refus du permis) ;

2° Aux termes de l'article 20, il peut demander une indemnité égale à la dépréciation qui résulte de la limitation des possibilités d'usage de son terrain (les dispositions à ce sujet ont été remaniées en 1954).

Possibilités pour l'autorité locale de changer d'avis. — Elle le peut, moyennant accord du ministre et indemnité au propriétaire, en principe tant que les travaux effectués avec permis ne sont pas terminés. Mais elle le peut en pratique même ultérieurement puisqu'elle possède aussi, de même moyennant accord du ministre et indemnité, le droit d'ordonner la démolition, la transformation ou le changement d'usage de tout bâtiment ou tout terrain.

(1) L'article 12 de la loi définit le « development » comme « la réalisation de constructions, de travaux de génie civil, d'exploitation de mines ou autres opérations dans, sur, au-dessus ou au-dessous du terrain, ou tout changement matériel dans l'utilisation de toute construction ou tout terrain » (54, 10, 4).

Cas d'aménagement sans permis ou non conforme aux conditions du permis. — Sommation de cesser les travaux peut être adressée au propriétaire dans les quatre ans (à dater de l'infraction a précisé la loi du 21 mars 1951). Le propriétaire n'a droit à aucune indemnité. Il peut faire appel devant le ministre.

D. — La plus-value foncière.

Le « Town and Country Planning Act, 1947 », dans ses parties VI et VII réalisait une réforme foncière d'une importance et d'une ampleur jamais atteintes encore dans un pays d'économie libérale. Mais cette réforme, après 5 ans d'application, fut abrogée par le « Town and Country Planning Act, 1953 » (12, 151, 3).

La réforme de 1947 découlait directement des idées exprimées dans le rapport Uthwatt, de 1942, que nous avons résumées ci-dessus. Le comité Uthwatt considérait que la façon la plus rapide d'éviter toutes les difficultés dues aux plus-values et moins-values résultant des travaux de « development » était la nationalisation du sol. Mais le comité n'avait pas osé aller jusqu'à la proposer.

La loi de 1947 maintenait la propriété privée du sol mais nationalisait les plus-values: les propriétaires conservaient l'« existing use value » mais étaient expropriés de la « development value ».

Cette expropriation, cette nationalisation, était faite moyennant indemnisation: l'article 58 de la loi (Partie VI) disposait qu'une masse de 300 millions de livres sterling (pour la Grande-Bretagne) serait répartie, suivant des modalités qui seraient mises au point par le Trésor (dans un « Treasury Scheme »), entre tous les propriétaires qui pourraient avoir subi une « depreciation of land value », cette dépréciation étant précisément égale à la « development value ».

En contrepartie, aux termes de l'article 69 (Partie VII) de la loi, aucun propriétaire ne pouvait dorénavant effectuer des travaux de « development » de son terrain sans rembourser à l'Etat la plus-value qu'il mobilisait alors à son profit: il devait payer une « development charge », égale à l'augmentation de valeur donnée à son terrain par l'exécution des travaux.

Pour mettre en œuvre cette politique, était créé un « Central Land Board », composé d'un président, d'un vice-président et de 8 autres membres au plus, désignés par les ministres compétents (le président, et si possible le vice-président se consacraient entièrement au Board; les autres membres n'y travaillaient qu'à temps partiel). Le Board avait à sa disposition une direction centrale et 14 bureaux régionaux.

Les demandes (« claims ») pour participer à la répartition des 300 millions de livres, compensant la perte par les propriétaires des plus-values potentielles, devaient être faites avant le 30 juin 1949. 935.000 demandes furent déposées. L'idemnisation devait s'effectuer par remise de titres négociables et payables dans les 5 ans.

En principe, l'instruction de tous les dossiers devait être terminée dans un délai de 4 ans, le 30 juin 1953. Mais ce délai ne pût être observé. Au 31 mars 1954, 800.139 dossiers avaient été traités, parmi lesquels:

352.047 demandes (44 p. 100) étaient rejetées, les terrains correspondants ne comportant pas en réalité d'espoir de plus-value (la « development value » était nulle);

12.098 demandes (1,5 p. 100) n'étaient par retenues, en vertu de l'article 63 de la loi, en tant que correspondant à des « development value » minimes (« small claims »: « development values » inférieures à:

1° 20 livres par acre — soit, en 1947, environ, au cours officieux de la livre, 14.000 F pour 4.047 mètres carrés ou 3,50 F de 1947, ou 9 F de début 1957 par mètre carré, ou 90.000 F de début 1957 par hectare, ou

2° Le dixième de la « restricted value » qui, dans la plupart des cas, est égale à l'« existing use value »);

436.044 demandes (54 p. 100) étaient retenues, correspondant à un total de 347 millions de livres de « development value ».

La deuxième tâche principale du Board était la détermination et la perception de la « development charge » — qu'on a parfois traduite « taxe d'aménagement ». — La détermination était extrêmement rapide: c'est en un mois approximativement qu'elle était effectuée. Le payement — ou la constitution d'une sûreté le garantissant — devait être assuré par l'intéressé avant le début des travaux.

Le « Central Land Board » a été supprimé par le « Town and County Planning, Act, 1954 » et les dernières attributions, mineures, que lui avait laissées le « Town and County Planning, Act, 1953 », transférées au Ministry of Housing and Local Government ».

E. — Les diverses formalités a remplir pour construire

Sous le régime de la loi de 1947, les constructeurs avaient généralement quatre demandes à formuler avant de commencer leurs travaux (51 *bis*, 31, 2):

1° En vue d'obtenir la « planning permission ». Cette demande, adressée à la « Local Planning Authority » (County ou County Borough), est instruite, on l'a vu, au maximum en deux mois;

2° En vue d'obtenir la détermination de la « development charge ». Cette demande, adressée au Central Land Board, était instruite, on l'a vu, environ en un mois;

3° En vue d'obtenir le « bye-law consent », constatant que les plans respectent bien la réglementation technique de la construction, édictée par les « bye-laws » locaux. Cette demande, adressée aux Local Authorities, est instruite environ en un mois;

4° En vue d'obtenir la « building licence », laquelle était délivrée en fonction des disponibilités en matériaux et en main-d'œuvre, de telle sorte que ne soit jamais dépassée la capacité de l'industrie du bâtiment. Cette demande était adressée aux Local Authorities. (On sait que si « building licence » se traduit littéralement par « permis de construire », la délivrance de celui-ci était basée sur des considérations différentes de celles sur lesquelles est basé notre permis de construire français.)

Cette multiplicité de formalités avait irrité beaucoup d'intéressés. Aussi l'article 102 du « Town and Country Planning Act, 1947 » avait-il prévu la possibilité de grouper les trois premières en une seule (il n'était pas question d'y grouper aussi la quatrième, car elle correspond, non à l'opportunité de construire elle-même, mais seulement à la date à laquelle la construction sera effectuée). Mais, à l'étude, il a été considéré qu'une telle réforme n'était pas opportune: une formule de demande unique n'aurait fait qu'additionner les trois formules antérieures car, pour l'essentiel, chacune des trois décisions correspondantes nécessite des renseignements différents. Or, il est inutile de donner les renseignements pour les deuxième et troisième demandes si la première, relative à la « planning permission », n'est pas satisfaite. Des instructions ont été données, d'ailleurs, par le ministre, pour que la « planning permission » puisse être accordée sur la base d'un simple plan de masse. Ce n'est que si « l'autorisation d'aménager » est accordée que l'intéressé se lancera dans l'élaboration des plans détaillés. En outre, une formule de demande unique n'aurait eu vraiment d'intérêt que si elle avait fait gagner du temps. Or, la détermination de la « development charge » ne pouvait intervenir qu'après l'octroi de la « planning permission », car elle dépendait de la nature de celle-ci. Enfin, il est des genres de travaux pour lesquels il n'y a à faire qu'une, ou deux, des trois demandes en question.

Régime actuel. — La perception des « development charges » a été, nous l'avons dit, supprimée par le « Town and Country Planning Act, 1933 ». Le permis de construire a été supprimé pour la construction de logements par les particuliers en novembre 1954 et, pour leur construction par les autorités locales, en octobre 1955.

Les constructeurs n'ont donc plus actuellement que deux demandes à faire en vue d'obtenir respectivement la « planning permission » et le « bye-law consent ».

CHAPITRE VI

La loi de 1949 sur les parcs nationaux et l'accès à la campagne.

(« National Parks and Access to the Countryside Act, 1949 ») (51, 37 à 39) (51 *bis*, 155 à 164).

A. — Les origines

Le mouvement d'opinion de la fin du XIXe siècle et du début du XXe pour un meilleur urbanisme — on pourrait presque dire pour la création d'un urbanisme — était accompagné d'un mouvement pour la préservation des beautés naturelles contre l'envahissante laideur industrielle et pour que les citoyens puissent librement jouir de la campagne, dont les propriétaires ruraux étaient enclins à se réserver l'accès. La « Commons, Open Spaces and Footpaths Preservation Society », en particulier (« Société pour la préservation des landes, espaces libres et sentiers ») réclamait la reconnaissance légale du droit « de respirer l'air frais et de prendre de l'exercice sur les terres non cultivées ».

En 1929, le gouvernement désigna une commission d'enquête, présidée par le docteur Addison, alors secrétaire d'Etat parlementaire du ministère de l'agriculture, sur l'opportunité de créer en Angleterre des parcs nationaux comme l'avaient fait déjà d'autres pays. Malgré ses conclusions favorables, ce rapport, publié en 1931, resta sans suite.

En 1935, toutes les sociétés qui luttaient pour la défense de la campagne ou le développement de la vie en plein air, se groupèrent en un « Standing Committee on National Parks » (« Comité permanent des parcs nationaux »).

Mais il fallut attendre la deuxième guerre mondiale pour aboutir aux réalisations.

En 1942, nous l'avons dit, l'une des recommandations du rapport Scott sur « l'utilisation du sol dans les régions rurales » préconisait la création de parcs nationaux et de réserves naturelles et des mesures pour que le public puisse librement accéder à la campagne.

Ces objets figurèrent dans la mission impartie au nouveau « Ministry of Town and Country Planning » créé en février 1943.

En 1944 M. John Dower était chargé d'une nouvelle étude de la question des parcs nationaux. Son rapport, d'avril 1945, en donne la définition suivante qui est à la base de la politique définie par l'Act de 1949 en cette matière :

« Une vaste étendue de pays, belle et relativement sauvage, où, dans l'intérêt de la nation et en vertu d'une décision et d'une action nationales appropriées :

« *a*) La beauté caractéristique du paysage est strictement préservée ;

« *b*) Le public peut accéder librement et trouver des facilités pour les distractions de plein air ;

« *c*) La vie animale et les monuments et sites présentant un intérêt architectural ou historique sont protégés ;

« *d*) Les installations agricoles existantes sont maintenues. »

Enfin, en juillet 1945, une commission présidée par Sir A. Hobhouse était chargée d'étudier les modalités d'application des recommandations du rapport Dower. Cette commission nomma elle-même une commission spéciale présidée par le docteur Julian Huxley. Leurs rapports furent publiés en juillet 1947 :

— « *Report of the National Parks Committee (England and Wales)* » par la commission Hobhouse,
— « *Conservation of Nature in England and Wales* »,
— « *Footpaths and Access to the Country side* »,
par la commission spéciale J. Huxley.

Ces trois rapports sont la base même de la loi. Le Bill fut déposé en mars 1949, la loi votée le 19 décembre 1949.

B. — Les parcs nationaux

I. — *Définition de la politique à suivre.*

La loi crée une « Commission des parcs nationaux », désignée par le ministre, seulement consultative (alors que les rapports précédents proposaient qu'elle soit un « executive body »), qui :

— si elle est indépendante, reçoit néanmoins des directives générales du ministre ;
— propose l'emplacement des parcs ;
— veille à la protection de leurs beautés naturelles ;
— soumet au ministre un rapport annuel, que celui-ci transmet au Parlement.

II. —*Exécution de la politique définie.*

1° Organisation administrative.

Le rapport Hobhouse avait proposé que chaque parc soit aménagé par un comité désigné par moitié par la commission des parcs nationaux et par les autorités locales d'aménagement intéressées.

Mais, les autorités locales étant très jalouses de leurs prérogatives, la loi a adopté les solutions suivantes :

a) Si le « National Park » s'étend sur le territoire de plusieurs « Local Planning Authorities », ce qui est le cas général :

— la loi recommande un « Office mixte d'aménagement » (« Joint Planning Board ») ;
— mais exceptionnellement le ministre peut autoriser chaque autorité à administrer directement, par une commission d'aménagement spéciale, la partie du parc national située sur son territoire. Dans ce cas la coordination doit être réalisée par une « Commission consultative mixte » (« Joint Advisory Committee ») ;

b) Si le « National Park » ne s'étend que sur le territoire d'une seule « Local Planning Authority », celle-ci l'administre par une commission d'aménagement spéciale.

Les offices mixtes d'aménagement ou les commissions d'aménagement spéciales :

— établissent les plans d'aménagement des parcs ;
— veillent à leur réalisation,

le tout en prenant conseil de la « Commission des parcs nationaux ».

Ils peuvent construire des logements, remettre en état de vieilles demeures, créer des débits de boisson, organiser des terrains de camping ou de stationnement de « caravanes », des parcs à autos, ou charger de ces réalisations diverses organisations, par exemple la « Youth Hostels Association ».

2° Financement.

Les autorités locales sont aidées, pour aménager les parcs, par d'importantes subventions de l'Echiquier, qui peuvent atteindre 75 p. 100 des charges financières, et qui sont accordées après avis de la commission des parcs nationaux.

La commission Hobhouse avait proposé la création des 12 parcs nationaux suivants, en ordre de priorité :

1. — Lake District : au Nord-Ouest de l'Angleterre (dont un tiers chevauche avec la « Development Area » Cumberland Ouest) ;
2. — Nord du pays de Galles (ou « Snowdonia ») ;
3. — Peak district (Sud de la chaîne Pennine, entre Manchester et Sheffield) ;
4. — Dartmoor (zone forestière au Nord de Plymouth) ;
5. — Yorkshire Dales (centre de la chaîne Pennine, entre Manchester et Newcastle) ;
6. — Pembrokshire Coast (Sud-Ouest du pays de Galles) ;
7. — Exmoor (zone forestière au Nord de celle de Dartmoor) ;
8. — South Downs (chaîne de collines entre Portsmouth et Brighton) ;
9. — Roman Wall (« Mur romain », à la frontière Ecossaise) ;
10. — North York Moors (landes vallonnées au Nord de York) ;
11. — Brecon Beacons and Black Mountains (au Nord de la « development area » du Sud du pays de Galles) ;
12. — Broads (sur la côte Est, autour de Yarmouth).

Les trois premiers « designation orders » intervinrent :

— le 28 décembre 1950 pour Peak district (1.400 km²) ;
— le 30 janvier 1951 pour Lake district (2.300 km²) ;
— le 6 février 1951 pour Snowdonia (2.175 km²) ;
— le 15 août 1951 pour Dartmoor (940 km²) ;
— le 18 février 1952 pour : la côte de Pembrokshire, le North York Moors.

Quatre autres parcs ont été créés depuis, ce qui porte le total actuel à dix.

C. — Les zones d'une exceptionnelle beauté naturelle

(« Areas of Outstanding Natural Beauty »)

Reprenant une idée du rapport Dower, le rapport Hobhouse avait proposé que les zones d'une exceptionnelle beauté qui, pour une raison ou pour une autre, ne pourraient être érigées en « National Parks » soient déclarées « Conservation Areas » par la National Park Commission. Il avait proposé 52 « conservation areas ».

L'article 87 de l'Act de 1949 donne à la commission des parcs nationaux le pouvoir de désigner des « areas of outstanding natural beauty ». Pour leur protection les autorités locales compétentes sont tenues de consulter la commission et reçoivent des subventions de l'Echiquier dans les mêmes conditions que pour les National Parks.

Les « areas of outstanding natural beauty » ne diffèrent d'ailleurs de ces derniers qu'en ce qu'elles sont administrées par les autorités locales compétentes sans intervention d'organismes administratifs ad hoc, et que ces autorités n'ont pas de pouvoirs pour y organiser des facilités pour le public (logements, terrains de camping, parcs à autos....).

D. — Les routes touristiques réservées aux piétons

(« Long-distances routes » ou « Long-distances footpaths ».)

Ces routes sont établies à l'initiative de la « National Parks Commission », qui fait des propositions au ministre. Elles utilisent des chemins ou sentiers (« footpaths ») déjà existants ou des tronçons spécialement exécutés à cet effet. Quoique le financement soit fourni pour l'essentiel par l'Etat la respons-

bilité des travaux, d'entretien et de construction, incombe aux autorités locales.

La première « long-distance route », la « Pennine Way », approuvée en 1951, a été terminée en 1955. Elle va de Kirk Yeltholm, à la frontière écossaise, à Edale, dans le Derbyshire, en parcourant la chaîne Pennine sur 400 km.

Les « Cornwall Coast Paths » suivent sur 130 km la côte de Cornouailles.

En octobre 1954 a été approuvée la création de la « Offa's Dyke » qui, sur 270 km, parcourt la frontière entre l'Angleterre et le pays de Galles.

E. — Accès a la campagne

La partie V du « National Parks Act » donne aux autorités locales le droit de promouvoir le libre accès du public à la « open country » (littéralement « campagne ouverte », c'est-à-dire pratiquement les landes, les terrains de chasse et les zones de montagne).

Les autorités locales peuvent pour ce faire agir:

— par entente avec le propriétaire;

— par « access order », lui imposant l'obligation de laisser accéder le public (dans ce cas une indemnité est allouée, correspondant aux dommages causés par le public, qui sont appréciés après une expérience de 5 ans);

— exceptionnellement par acquisition du terrain, soit à l'amiable soit par expropriation.

Le public doit user de l' « Open country » dont l'accès lui est donné pour des « récréations de plein air » mais les jeux collectifs tels que le football sont interdits.

Les autorités locales pouvant d'ailleurs édicter des « bye-laws » réglementant l'usage des zones en question et charger des gardiens de les faire respecter.

Pour toute cette action les autorités locales peuvent être subventionnées.

F. — Droits de passage dans les sentiers et pistes cavalières

La partie IV du « National Parks Act » prescrit aux comtés de dresser dans les trois ans un « Survey » de la situation dans ce domaine , notamment une carte précisant les renseignements recueillis. Pour ce faire les County Councils collaborent avec les « District Councils » et surtout les « Parish Councils » qui, très au courant des situations locales, sont les plus aptes à effectuer un travail de base précis en la matière. Des sociétés et associations privées apportent également leur aide, notamment la traditionnelle « Commons, Open Spaces and Footpaths Reservation Society, » dont nous avons déjà parlé. Huit d'entre elles ont formé pour cet objet le « Central Right of Way Committee » (Comité central des droits de passage).

Quant le County Council a terminé son « Survey », il publie la « draft maps » qui en consigne les résultats. Les propriétaires et toutes personnes intéressées ont alors la possibilité, dans un délai qui ne doit pas être inférieur à 4 mois, de faire des objections. (Certains comtés ont reçu jusqu'à 2.000 objections.) Appel peut-être fait du rejet de celles-ci. Une « provisional map » puis une « definitive map » sont dressées à l'issue des deux dernières phases de la procédure.

On voit qu'il s'agit d'un très important travail. Au 31 décembre 1955, aucun comté n'avait encore pu publier une carte définitive pour l'ensemble de son territoire.

Ces opérations de recensement et de mise au net des droits de passage existants peuvent aussi être accompagnées:

— de la constatation de la désuétude de certains droits, qui sont alors supprimés par des « extinguishment orders »;

— de la création de nouveaux droits, soit par entente avec les propriétaires soit, moyennant l'approbation du ministre, par « order ».

L'HABITAT RURAL

IMPORTANCE RELATIVE DE L'HABITAT RURAL

Le Royaume-Uni, nous l'avons souligné au début du présent rapport, est — mis à part l'Etat d'Israël — le pays le plus « urbanisé » du monde: en 1951, 80 p. 100 de sa population y résidait dans les agglomérations d'au moins 2.000 habitants, 20 p. 100 dans les zones rurales.

Les statistiques rurales britanniques sont généralement basées sur un critère autre que le précédent, et qui est, évidemment, administrativement plus pratique: on compte comme « rurale » la population des districts ruraux (« rural districts »). Mais cette distinction est beaucoup moins précise, car:

— d'une part les « districts urbains » peuvent comporter des zones en réalités rurales;

— d'autre part — et surtout — étant donné l'incessant développement des villes, des districts, « ruraux » lors de leur création au 19e siècle, comportent maintenant des parties importantes de banlieues.

Certes les limites de ces divisions administratives sont de temps à autres revisées pour tenir compte de cette évolution (61, 10, note). Néanmoins celle-ci et ces revisions mêmes rendent les comparaisons difficiles dans le temps.

Au milieu de 1952, les 476 rural districts *d'Angleterre et du Pays de Galles* comportaient 19.4 p. 100 de la population.

Il résulte de cette situation que la différenciation entre populations urbaine et rurale, entre habitats urbain et rural, est beaucoup moins marquée en Angleterre qu'en France. L'Angleterre est — relativement — d'étendue si restreinte, et si peuplée qu'on s'y trouve pratiquement, sinon presque toujours dans la banlieue d'une ville, au moins presque toujours dans sa grande banlieue. L'exceptionnelle densité du réseau ferroviaire anglais incite d'ailleurs de nombreuses personnes à résider en zone dite rurale quoiqu'elles travaillent à la ville. Les salaires des ouvriers agricoles rejoignent ceux des ouvriers industriels de qualifications équivalentes. Leur désir de confort et celui des exploitants agricoles est souvent devenu le même que celui des citadins. Comme ces derniers, en outre, ont l'habitude — et le désir — d'habiter dans les maisons individuelles, il y a très souvent identité entre les logements « urbains » et « ruraux ».

Là où réside la différence c'est dans les ressources — moyennes — des populations urbaine et rurale — et par conséquent des local authorities correspondantes, d'où une aide spéciale à l'habitat rural, que nous allons étudier.

I. — Constructions de nouvelles maisons

A. — *La loi fondamentale de* 1938, *le Kingsley Wood Act.*

1. Ses origines (61, 10 à 13).

La législation d'aide à la construction neuve appliquée depuis 1919 ne s'était pas avérée adéquate en ce qui concerne l'habitat rural.

L'*Addison Act de* 1919 et le *Chamberlain Act de* 1923 n'avaient pas prévu de dispositions spéciales à cet égard. Les « Council Houses » construites dans les districts ruraux grâce aux subventions qu'elles autorisaient devaient être louées environ 6 sh par semaine pour que l'équilibre financier soit assuré — 7,5 à 8,5 sh si on y ajoutait les « rates » —. Or le salaire hebdomadaire des ouvriers agricoles du bas de l'échelle était de l'ordre de 30 à 35 sh. Le loyer seul («rates » non compris) aurait représenté 17 à 20 p. 100 de ce bas salaire.

En face de cette situation, le *Wheatley Act de* 1924 prit des dispositions spéciales en faveur de l'habitat rural: la subvention — de 9 livres pendant 40 ans dans le cas général — fut de 12,5 livres pour les maisons construites dans les « paroisses agricoles ». Mais, bien que 31.506 maisons furent ainsi réalisées, la loi ne procura pas le nombre important de logements pour les travailleurs agricoles qu'on avait espéré; et ceci pour les raisons suivantes:

— le critère « paroisses agricoles « pour l'habitat rural était trop restreint et excluait de nombreux besoins agricoles situés hors de celles-ci;

— même une subvention de 12,5 livres s'avéra à l'époque trop faible eu égard au coût de la construction;

— enfin l'octroi de la subvention de l'Echiquier était subordonnée à une contribution du « rural district » de 4,5 livres, également pendant 40 ans, montant élevé qui découragea les plus pauvres districts — qui étaient justement ceux où les besoins étaient les plus grands.

L'Addison Act de 1919, le Chamberlain Act de 1923 et le Wheatley Act de 1924, avaient octroyé des subventions pour les besoins généraux en logements.

Le *Greenwood Act de* 1930 marqua la fin de cette politique et le début d'une politique nouvelle où les subventions furent désormais réservées à des objets bien précis (Il en a été de même, on l'a vu, après la deuxième guerre mondiale, à partir d'octobre 1954.) Le Greenwood Act 1930 a lancé la grande campagne de « slum clearance » de l'entre-deux guerres. La partie rurale du programme comportait le remplacement de 67.900 taudis. Mais parmi ceux-ci 29.500 étaient groupés dans des « clearance areas » — essentiellement ceux des zones suburbaines des « rural districts ». — Les 38.400 autres étaient iso-

lés — essentiellement les logements de la population agricole. — Or si le programme a été réalisé à 83 p. 100 dans les « clearance areas » des « rural districts » (contre 75 p. 100 seulement dans les villes) il ne l'a été qu'à environ 25 p. 100 pour les logements isolés. Cela tient:

— à la forme suivant laquelle était donnée la subvention: proportionnellement au nombre de personnes relogées. Les logements agricoles vétustes étaient souvent occupés par des paysans âgés dont les enfants étaient établis ailleurs, vieux ménages ou veufs et veuves isolés. Les ressources pour reconstruire étaient en conséquence beaucoup plus faibles que pour les taudis des banlieues ouvrières, souvent occupés par des familles relativement nombreuses;

— au désir des vieux occupants susdits de terminer leurs jours dans leurs vieilles maisons, désir auquel les autorités locales répugnaient à s'opposer et accédaient en se bornant à obtenir la promesse des propriétaires que ces maisons ne seraient plus louées après le décès de leurs occupants.

Ce nouvel échec relatif aboutit, dans le Hilton Young Act de 1935, à des dispositions plus favorables à l'habitat rural. Aux termes de cet Act, dont l'objet était de régler la question des logements surpeuplés (« Overcrowded dwellings »):

— la subvention (de 2 à 8 livres par an pendant 40 ans, mais pratiquement toujours de 8 livres) était accordée par maison construite;

— la contribution des finances locales à laquelle elle était subordonnée n'était que de 2 livres et la moitié était supportée par le County Council, le Rural District Council n'ayant ainsi à débourser que 1 livre (au lieu de 4,5 livres on l'a vu dans le Wheatley Act de 1924).

8.098 maisons furent construites dans le cadre de cette loi par les « rural districts », soit 19 p. 100 du nombre de maisons surpeuplées contre 10 p. 100 seulement dans les villes.

Mais, avant même que soit acquis ce premier succès — relatif d'ailleurs puisque parmi les 8.098 maisons figuraient certaines qui en réalité n'étaient pas rurales — une sous-commission de l'habitat rural avait été créée le 30 janvier 1936 au soin du « Central Housing Advisory Committee ».

Instruite par l'étude des résultats de la législation susdite, elle présenta, dans un rapport de décembre 1936, des propositions qui, entérinées pour l'essentiel, furent la base de la loi fondamentale de 1938.

2° Les dispositions du Kingsley Wood Act: « Housing (Financial Provisions) Act, 1938 ».

Elles ont été « la première pierre « (61, 10, 4) qui a « rendu possible pour la première fois la construction sur une grande échelle de logements pour les travailleurs agricoles » (61, 12, 3).

Alors que, depuis le Greenwood Act, 1930, les subventions n'étaient plus accordées pour les besoins généraux en logements mais seulement pour le « Slum clearence » et la suppression du surpeuplement; l'Act de 1938 disposait que, pour la « population agricole » elles le seraient à nouveau en vue de satisfaire les besoins généraux, et cela de deux manières, tant en aidant les collectivités locales que les particuliers.

a) Construction par les local authorities:

L'article 2 fixait la subvention de l'Echiquier en principe à 10 livres par an par logement pendant 40 ans et donnait la possibilité d'aller jusqu'à 12 livres si la charge imposée au district était particulièrement lourde du fait du coût élevé de la construction ou du taux peu élevé auquel il devait fixer les loyers s'il voulait qu'ils ne dépassent pas les moyens des travailleurs agricoles.

Cette subvention s'appliquait non pas à l'intérieur d'une circonscription territoriale réputée rurale, comme par le passé (paroisses rurales ou districts ruraux), mais à toute maison construite par quelque autorité que ce soit « pour la population agricole ».

L'article 6 (sous article 2) fixait la contribution du District à 1 livre par an par logement pendant 40 ans.

L'article 7, reprenant la disposition du « Hilton Young Act, 1935 », ajoutait une contribution du Comté. Le sous-article 1 la fixait à 1 livre par an par logement pendant 40 ans si la subvention de l'Echiquier était de 10 livres. Le sous-article 2 l'augmentait d'une somme égale à l'augmentation accordée par l'Echiquier au-delà de 10 livres (jusqu'à 12 livres). La subvention pouvait donc aller jusqu'à 3 livres.

Ainsi la subvention totale variait entre 12 et 16 livres.

b) Construction par les particuliers:

L'article 3 disposait qu'une subvention au maximum de 10 livres par an pendant 40 ans pourrait être payée par l'Echiquier, par l'intermédiaire du District, à tout particulier construisant une maison destinée à la population agricole, de caractéristiques convenables et, si elle était louée, d'un loyer au plus égal au chiffre pris en compte par la commission des salaires agricoles compétente pour déterminer la part du salaire minimum agricole correspondant au salaire en nature-logement. La subvention n'était payée que si, au cours des 40 années, la maison était maintenue en bon état d'entretien.

Il n'y avait pas dans ce cas de contribution du District ou du Comté s'ajoutant à celle de l'Echiquier.

B. — *La législation d'après-guerre.*

a) Construction par les local authorities.

Les principes du Kingsley Wood Act ont continué à régir l'aide de l'Etat à la construction de logements locatifs pour la population agricole pendant la période ayant suivi la deuxième guerre mondiale, aide qui était une partie de la législation générale dont nous avons indiqué l'évolution au chapitre V de la IIe partie du présent rapport.

Toutefois, les subventions étaient payées dans le régime d'après-guerre pendant 60 *ans*. Leurs taux ont varié comme suit:

	SUBVENTIONS PAYÉES PAR :	CAS GÉNÉRAL (habitat urbain).	HABITAT agricole.	LES SUBVENTIONS agricoles dépassent les subventions urbaines de:
Act 1946	L'Echiquier	16,5 £	25,5 £	
	Le Comté	0	1,5 £	
	La Housing Authority	5,5 £	1,5 £	
		22 £	28,5 £	30 %
Act 1952 (à partir du 28 février 1952)	L'Echiquier	26,7 £	35,7 £	
	Le Comté	0	2,5 £	
	La Housing Authority	8,9 £	2,5 £	
		35,6 £	40,7 £	14 %
Order 1954 (à partir du 1er avril 1955)	L'Echiquier	22,05 £	31,05 £	
	Le Comté	0	2,5 £	
	La Housing Authority	7,35 £	2,5 £	
		29,4 £	36,05 £	23 %
Act 1956 (à partir du 3 novembre 1955).	L'Echiquier	10 £	10 £	0 %

Au moment de l'augmentation des subventions par le gouvernement conservateur, par le « Housing Act, 1952 », la situation en faveur de l'habitat agricole est devenue un peu moins favorable que sous le régime — qui avait duré 6 ans — de l'Act, de 1946:

— l'augmentation des subventions n'a été que de 43 p. 100 contre 62 p. 100 pour l'habitat urbain (Néanmoins les subventions « agricoles » restaient, globalement, supérieures de 14 p. 100 aux subventions « urbaines » normales et la contribution de la Housing Authority n'était, pour les logements agricoles, que de 28 p. 100 de celle correspondant normalement aux logements urbains;

— l'octroi de subventions n'était plus automatique mais, aux termes de l'alinéa *b* du sous-article 1 de l'article 1, à la discrétion du ministre. La circulaire n° 63/52 du 26 août 1952 a précisé, alinéa 6, que ce dernier ne les accorderait que pour les maisons construites « en petits groupes de 8 au plus » dans des « zones isolées » (conditions dans lesquelles le coût de construction est, toutes choses égales par ailleurs, normalement plus élevé).

b) Construction par les particuliers.

La construction de logements pour la population agricole a été le seul cas dans lequel, depuis la deuxième guerre mondiale, des subventions ont été accordées au Royaume-Uni pour la construction de logements pas l'initiative privée.

L'article 13 du « Housing (Financial and Miscellaneous Provisions) Act, 1946 » a porté de 10 à 15 livres par an le maximum de la subvention créée par l'article 3 du Kingsley Wood Act de 1938. Mais elle reste payable pendant 40 ans alors que, on vient de le voir, les subventions pour logements construits par les autorités locales étaient payées dorénavant pendant 60 ans.

Comme en 1938, il n'était pas nécessaire qu'il s'agisse d'un logement locatif mais, si c'était le cas, le loyer (sous article 2) devait être au plus égal à celui que l'autorité locale aurait jugé opportun si elle avait elle-même construit la maison.

Enfin le sous-article 3 tranchait dans le sens de l'opinion travailliste un débat, classique en matière d'habitat agricole, sur *l'opportunité du logement accessoire du contrat de travail:* « tied cottage » en anglais, logement lié.

Un passage d'un rapport du 25 septembre 1946 de la sous-commission de l'habitat rural du « Central Housing Advisory Committee » montre que les positions en la matière sont outre-Manche exactement les mêmes qu'en France (62, 26, 2).

— les ouvriers agricoles (notamment la « National Union of Agricultural Workers ») sont énergiquement opposés à cette formule, qui, selon eux, donne à l'exploitant une possibilité de pression injuste (« unfair influence ») sur l'ouvrier;

— les exploitants (notamment la « National Farmers Union ») pensent par contre que l'interdiction des « tied cottages » créerait de grandes difficultés dans l'agriculture. Ils considèrent qu'il est nécessaire notamment que les ouvriers chargés des soins du bétail logent sur place pour pouvoir soigner celui-ci et que le système de la location — que préconisent les ouvriers — ne convient pas car l'exploitant doit pouvoir disposer du logement à bref délai en cas de cessation du contrat de travail d'un ouvrier-clef.

La sous-commission de l'habitat rural du « Central Housing Advisory Committee » n'a d'ailleurs pas pu aboutir à un accord unanime sur ce point — alors même qu'il ne s'agissait pour elle que de se prononcer, non sur le principe des « tied cottages » mais — leur existence étant prise comme un fait (1) — sur l'opportunité d'accorder des subventions pour leur entretien, l'un des membres de la sous-commission, miss Jennie Lee, député aux Communes, dans un rapport de minorité qu'elle a fait annexer au rapport de la sous-commission, se déclare notamment formellement opposée à la formule des « tied-cottages ». (62, 33, 3 et 5.)

Le sous-article 3 de l'article 13 de l'Act de 1946 se prononce dans ce sens et supprime la subvention créée par l'Act de 1938 pour toute année durant laquelle, en tout ou en partie, le logement n'aura pas été soit occupé par son propriétaire, soit loué.

L'article 2 du « Housing Act 1952 », voté après le retour au pouvoir des conservateurs, dans son sous-article 1er, a abrogé cette disposition. Mais, pour répondre partiellement aux objections des « Agricultural Workers », il a, par ses sous-articles 3, 4 et 5, prévu qu'en cas de cessation du contrat de travail due à l'employeur l'ouvrier agricole disposerait d'un délai d'un mois pour quitter les lieux, de même que ses cohabitants en cas de décès.

(1) A l'époque (1946) il existait en Angleterre et Galles 127.600 logements de travailleurs agricoles se rattachant aux exploitations et occupés par les ouvriers de celles-ci, la plupart étant des « tied cottages » au sens strict.

Le « Housing Act 1952 » pas plus que le « Housing (Review of Contributions) Order 1954 » n'ont modifié pour le reste la législation de 1946 à l'égard des logements agricoles construits par des particuliers: la subvention est demeurée à 15 livres par an pendant 40 ans tandis que les subventions pour les logements construits par les autorités locales étaient augmentées en 1952 et diminuées en 1954.

C. — *La localisation et les caractéristiques des nouvelles maisons pour les ouvriers agricoles.*

Dans son rapport de décembre 1936, qui fut à la base du « Kingsley Wood Act de 1938 », la sous-commission de l'habitat rural du « Central Housing Advisory Committee » avait spécialement recommandé que les nouvelles maisons pour les travailleurs agricoles:

— soient autant que possible construites dans les villages existants ou à leur proximité immédiate plutôt que dans des situations isolées (et de préférence dans les villages qui sont déjà équipés en services publics ou sont sur le point de l'être);

— comportent des jardins de superficies correspondant aux usages de la région;

— disposent éventuellement de parcelles séparées où les travailleurs agricoles puissent élever personnellement des porcs et de la volaille sans risquer d'incommoder leurs voisins;

— bénéficient de dépendances adéquates (ce qui n'avait pas été le cas jusque là pour de telles maisons construites par les autorités locales).

Ces recommandations ont été entérinées par le ministère et l'attention des autorités spécialement attirée sur elles dans le cadre de la circulaire 1697 du 23 avril 1938 qui leur commentait les principales dispositions du « Kingsley Wood Act ».

Nous avons noté spécialement ci-dessus, en étudiant la structure des plans des maisons construites après guerre (chapitre I de la IIIe partie), que les « Kitchen living room houses » et les « dining kitchen houses » comportaient à la campagne des buanderies situées dans les dépendances.

II. — MODERNISATION DES MAISONS EXISTANTES

Depuis 1926, des « Housing (Rural Workers) Acts » successivement renouvelés autorisaient les autorités locales (Comtés ou dans certaines régions districts ruraux) à subventionner les travaux de modernisation effectués par les propriétaires privés sur les maisons rurales leur appartenant, l'Echiquier supportant la moitié de la subvention (61, 12, 4) (61, 37, 1)

Soulignons qu'il s'agit là de travaux de modernisation, c'est-à-dire d'améliorations, notamment d'installation du confort moderne, et non de simples travaux d'entretien (62, 8, 4). Pour exclure plus sûrement ceux-ci d'ailleurs, la législation disposait que le montant des travaux devait être d'au moins 50 livres par maison.

La subvention pouvait atteindre les 2/3 du coût des travaux. Elle était toutefois limitée à un plafond de 100 livres par maison (car le coût moyen d'une modernisation était évalué à 150 livres) (62, 11, 5).

Les logements somptuaires étaient exclus: la valeur de la maison modernisée ne devait pas excéder 400 livres (limite très large puisque, rappelons-le, le coût moyen d'une « 3 bedroom » neuve construite par les autorités locales était en 1938/1939 de 380 livres).

La maison devait d'ailleurs être utilisée pendant 20 ans par un travailleur agricole ou « une personne dont les revenus ne lui permettaient pas de payer un loyer supérieur à ceux payés par les travailleurs agricoles du district », personne qui pouvait être le propriétaire lui-même (62, 13, 6).

Le loyer ne pouvait excéder le loyer agricole normal augmenté de 4 p. 100 par an du montant des travaux restant à la charge du propriétaire.

Ce dernier montant pouvait d'ailleurs être couvert par des prêts hypothécaires accordés par les autorités locales. De tels prêts pouvaient également financer la totalité des travaux au cas où une subvention n'aurait pu être accordée (62, 11, 4). Dans ce dernier cas, il n'y avait pas de conditions d'occupation ou de loyer ultérieurs (62, 13, 9).

Cette législation n'avait pas eu initialement grand succès: au cours des 10 années 1926-1937 1.253 logements par an seulement en moyenne en avaient bénéficié pour l'Angleterre et le pays de Galles. Mais un effort de propagande intense, effectué à la suite du rapport de décembre 1936 de la sous-commission de l'habitat rural, avait porté ce chiffre à 3.842 pour l'année 1938 (61, 13, 0).

L'application de ces dispositions a été suspendue le 30 septembre 1945, le ministre désirant, ainsi qu'il l'a exposé à la Chambre des Communes le 17 octobre 1945, réserver toute la main-d'œuvre disponible à la construction de maisons nouvelles (62, 5, 4).

Mais en même temps la sous-commission de l'habitat rural était chargée d'étudier la question de façon approfondie. Ses conclusions, contenues dans son rapport du 25 septembre 1946, furent que la modernisation (« Reconditioning ») des anciennes maisons devait être menée simultanément avec la construction neuve (62, 9, 7).

C'était d'ailleurs, nous l'avons vu, la position prise sur le plan urbain par une autre sous-commission du « Central Housing Advisory Committee » dans un rapport de janvier 1946: « Conversion of Existing House ».

Les décisions prises pour l'*après-guerre* en matière de modernisation des logements existants le furent donc, par le « Housing Act, de 1949 », simultanément pour l'habitat urbain et pour l'habitat rural. Nous les avons exposées au chapitre V de la première partie, auquel on se reportera.

Signalons toutefois que la querelle sur les « tied-cottages » a eu les mêmes résultats en matière d'amélioration qu'en matière de construction neuve: le paragraphe *b* du sous-article 1er de l'article 23 du « Housing Act 1952 » a abrogé cette disposition.

INDEMNISATION DES DOMMAGES DE GUERRE EN MATIERE D'HABITATIONS

I. — Etendue des dommages

Il y a eu en Grande-Bretagne, du fait de la guerre 1939-1945, non compris les logements appartenant aux autorités locales:

— 225.000 logements entièrement détruits;
— 250.000 logements rendus inhabitables jusqu'à leur réparation;
— 2.695.000 logements endommagés mais demeurant — parfois partiellement — habitables jusqu'à leur réparation.

Les logements appartenant aux autorités locales représentant approximativement en 1939 800.000 (1) des 14.200.000 logements environ existants (2), soit 6 p. 100 du nombre de logements appartenant aux particuliers, on peut apprécier ainsi les dommages correspondants (en supposant que le patrimoine des autorités locales ait été touché par les bombardements dans la même proportion que celui des particuliers):

— 13.500 logements entièrement détruits;
— 15.000 logements inhabitables jusqu'à réparation;
— 162.000 logements endommagés mais encore habitables,

soit au total pour l'ensemble des logements de Grande-Bretagne:

— 238.500 logements entièrement détruits;
— 265.000 logements inhabitables jusqu'à réparation;
— 2.960.000 logements endommagés mais encore habitables.

La comparaison avec les dommages subis par la France est difficile car les statistiques ont été établies chez nous, non par logements, mais par bâtiments, lesquels peuvent, naturellement, comporter plusieurs logements. En outre, s'agissant de l'habitat agricole, il n'y a pas de ventilation entre les locaux affectés à l'habitation et ceux affectés à l'exploitation. Les chiffres sont les suivants (3):

	ENTIEREMENT détruits.	PARTIELLEMENT sinistrés.
Bâtiments à usage principal d'habitation	269.000	1.210.000
Bâtiments des exploitations agricoles (*) (habitation et exploitation).	130.000	486.000

(*) Non compris les hangars.

(1) Voir ci-dessus 2e partie, chapitre IV, sections « Avant 1914 » et « L'entre deux guerres ».

(2) 13.300.000 logements existants en avril 1951 d'après le recensement (21, 44, 0), moins 900.000 logements environ construits de la fin de la guerre à avril 1951, plus 238.000 logements détruits par la guerre, plus 1.600.000 logements environ détruits par vétusté de 1939 à avril 1951.

(3) Rapport présenté au nom du Conseil économique par M. Guy Aroud, sur le financement de la reconstruction (*J. O.* « Avis et rapport du Conseil économique », 20 décembre 1950, p. 372).

II. — Modalités d'indemnisation

Elles ont été fixées par le « War damage Act, 1943 ».

A. — *Mode de calcul de l'indemnité.*

Il y a deux sortes d'indemnisation: le payement du coût des travaux, l'indemnisation pour la perte de valeur subie.

1° « Cost of works ».

Le coût des travaux de reconstruction ou de réparation est payé intégralement (sans abattement de vétusté),

— en cas de sinistre total, si le logement détruit était un bon logement moderne, pourvu du confort moderne (en fait tous les logements qui étaient postérieurs à 1914 sont classés dans cette catégorie);

— en cas de sinistre partiel. Dans cette hypothèse, si le coût des travaux est inférieur à 250 £ il est automatiquement payé sans vérification, sur la foi de la signature de l'entrepreneur (11, 24, 10).

S'il y a payement en « cost of works », le sinistré est tenu de reconstituer un logement approximativement semblable au logement détruit.

2° « Value payment ».

Si le logement, entièrement détruit (ou, naturellement, tellement sinistré qu'il ne serait pas économiquement valable de le réparer) n'était pas un « bon logement », conformément à la définition susdite, le sinistré reçoit une indemnité égale à sa valeur 1939, mais sur la base des prix de mars 1939, sans revalorisation. (Rappelons que, de 1939 à 1946, la livre sterling ne s'était dépréciée que de moitié, tandis que le franc s'était déprécié de 5/6). Le payement est effectué comptant, augmenté des intérêts depuis la date du sinistre. Dans ce cas, le sinistré n'est pas tenu de reconstruire.

B. — *Financement.*

Initialement, par le « War Damage Act, 1941 » (11, 23, 2), il était prévu que, pour la reconstruction des immeubles, le financement serait fourni:

— pour 50 p. 100 par l'Etat;
— pour 50 p. 100 par les propriétaires pris dans leur ensemble. (En quelque sorte, pour cette dernière moitié, fonctionnerait un système d'assurance, tous les propriétaires payant les « primes » devant fournir le financement des indemnités payées à ceux d'entre eux qui seraient sinistrés. De tels systèmes sont d'ailleurs restés en vigueur pour les dommages mobiliers).

Ces dispositions ont été modifiées par le « War Damage Act, 1943 ». Les propriétaires d'immeubles ont payé une contribution, en cinq annuités (de l'ordre de 5.000 F chacune pour un logement de quatre pièces), assise de même manière que l'Income tax, mais le total ainsi versé ne s'est élevé qu'à 195 millions de £ alors que les indemnités ont dépassé 1.111 millions de £ (total au 28 février 1954, mais qui n'a guère augmenté depuis, presque dans toutes les indemnités étant déjà payées à cette date). La différence, soit au moins 916 millions de £, au moins 82 p. 100, a été supportée par l'Etat.

Ces 1.111 millions de £ se répartissent ainsi:

	« COST of works ».	« VALUE payements ».	TOTAL
Immeubles autres qu'industriels, commerciaux ou agricoles	715	114	829
Dont logements:			
En livres sterling	(656)	(108)	(764)
En pourcentage	(92 p. 100)	(95 p. 100)	(92 p. 100)
Immeubles industriels et commerciaux	159	117	276
Immeubles agricoles	5,4	0,5	5,9
	879	232	1.111

Parmi ces 1.111 millions de £, 38 seulement ont été payés au cours de la dernière année pleine, 1953. Parmi les 764 millions de £ relatifs au logement, 16 seulement. On voit qu'on se trouvait en 1954 tout à fait à la fin des payements de dommages de guerre.

III. — Résultats

Fin 1953, pour les logements appartenant aux particuliers, avaient été sur les indemnités « cost of works »:

— reconstruits, environ 40.000 logements sur 225.000 détruits (18 p. 100);

— réparés, 2.293.000 sur 2.945.000 partiellement sinistrés (78 p. 100).

Ces travaux ont été exécutés à l'initiative:

— des propriétaires sinistrés eux-mêmes, très généralement agissant individuellement et non groupés en associations ou coopératives, (361 millions de livres d'indemnités « Cost of works » ont été ainsi utilisées jusqu'au 28 février 1954, ayant notamment permis de reconstruire 35.854 logements jusqu'au 31 décembre 1953);

— des collectivités locales agissant au nom des propriétaires sinistrés (255 millions de livres ont été ainsi utilisés jusqu'au 28 février 1954, ayant notamment permis de reconstruire environ 4.000 logements jusqu'au 31 décembre 1953);

— du Ministry of Works, agissant au nom des propriétaires sinistrés, par son service de réparations d'urgence « emergency repairs organisation » (28 millions de livres ont été ainsi utilisés jusqu'au 28 février 1954).

Les 185.000 logements détruits qui n'ont pas été reconstruits sur indemnités « cost of works » sont ceux qui n'étaient pas de « bons logements modernes, pourvus de confort moderne » et pour lesquels les propriétaires ont reçu une « value payment » sans obligation de reconstruire. Ceux qui ont été reconstruits sont englobés dans les statistiques générales de la construction de logements d'après-guerre, sans qu'on puisse les y discriminer. Mais il semble que beaucoup de ces logements n'aient pas été reconstruits par leurs propriétaires, ou plutôt que, si les propriétaires ont reconstruit des logements, ceux-ci ne correspondent plus, ni comme emplacement (souvent pour des raisons d'urbanisme), ni comme importance, aux logements détruits. Cela est dû principalement aux règles appliquées aux anciens baux des logements sinistrés.

Situation des locataires sinistrés.

Elle résulte:

Des lois suivantes:

— Rent and mortgage Interests Restrictions Acts, 1920-1939;
— Landlord and Tenant (War damage) Act, 1939;
— War Damage Act, 1941;
— Landlord and Tenant (War Damage) Amendments Act, 1941.

De la jurisprudence ultérieure.

1° Cas de la « short tenancy » (location « courte »).

C'est une location que le locataire peut résilier de son propre gré tous les trois mois ou un « maintien dans les lieux » légal après l'expiration d'une telle location.

1re hypothèse: le logement est encore habitable:

— 1re sous-hypothèse: le locataire y est demeuré — le loyer est alors réduit proportionnellement à la réduction de la capacité du logement tant que les réparations ne sont pas effectuées;

— 2e sous-hypothèse: le locataire n'habite plus le logement;

Le propriétaire peut faire constater par l'autorité locale que le logement est encore partiellement habitable et donc qu'un loyer proportionnel doit être payé;

Le locataire auquel le propriétaire aurait envoyé congé peut obtenir un « maintien dans les lieux » qui lui permettra de se réinstaller quand le logement aura été restauré.

2° hypothèse: le logement est détruit ou inhabitable:

Le loyer est supprimé;

Un congé envoyé par le propriétaire met fin à la location et le propriétaire pourra reprendre pour lui-même le logement reconstruit ou restauré, ou le louer à d'autres, et à un loyer différent du précédent (nouveau loyer fixé naturellement sous réserve des lois en vigueur sur le contrôle des loyers).

2° Cas d'une location autre que la « short tenancy ».

Le locataire peut adresser au propriétaire:

— une « notice of retention », qui lui garantit le droit de se réinstaller dans le logement reconstruit ou restauré;

— une « notice of disclaimer » par laquelle il rompt le bail;

— une « provisional notice of retention », dans le cas où le logement est détruit, en attendant la décision de la « War Damage Commission » sur le dossier du propriétaire, notice qui se transformera en « notice of retention » si le propriétaire reconstruit, en « notice of disclaimer » si, ne recevant qu'une « value payment », il décide de ne pas reconstruire.

Mais si le propriétaire, pour reconstruire, ajoute des fonds propres à son indemnité « value payment », le logement nouveau est considéré comme différent de l'ancien et d'une part le locataire sinistré perd tout droit à son égard d'autre part le propriétaire peut fixer librement un nouveau loyer (sous réserve naturellement des lois en vigueur sur le contrôle des loyers).

On voit que, si le logement est détruit et que le propriétaire est indemnisé par « value payment », il peut se débarrasser de son ancien locataire, reprendre le logement reconstruit pour lui, ou le relouer à un nouveau loyer, ou le vendre;

— sans aucune difficulté s'il s'agissait d'une « short tenancy »;

— en ajoutant un apport personnel au « value payment » s'il s'agissait d'une location autre que « short tenancy ».

Etant donné la crise du logement il est évident que beaucoup de propriétaires sinistrés ont agi ainsi.

⁂

A l'issue de ce rapport, la mission d'études tient à renouveler ses plus vifs remerciements aux personnalités britanniques qui ont bien voulu la recevoir avec une si grande cordialité, lui donner sur place de nombreux renseignements et les compléter ensuite par une documentation si abondante et si précise qu'elle lui a véritablement permis de répondre à toutes les questions qu'elle se posait sur tous les aspects de la politique du logement pratiquée outre-Manche.

La mission remercie également les membres du personnel de l'Ambassade de France à Londres qui lui ont apporté leur concours.

Elle espère que les multiples enseignements qui se dégagent de l'analyse de l'action britannique en matière de logement contribueront à hâter la solution d'un problème dont dépend la santé physique et morale de la nation française.

RAPPORT DE LA MISSION D'ETUDE SUR LE LOGEMENT EN ITALIE

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

PREMIÈRE PARTIE. — GÉNÉRALITÉS.

I. — Position générale du problème.
II. — La situation de l'habitat au lendemain de la guerre.
III. — Réparation des dommages de guerre.
IV. — Les loyers.

DEUXIÈME PARTIE. — L'AIDE A LA CONSTRUCTION.

I. — Les diverses lois d'aide à la construction.
II. — Mise en œuvre du plan Fanfani.
III. — L'ina casa et le problème de l'amélioration technique de la construction.
IV. — L'incis.

TROISIÈME PARTIE. — LE PRIX DE LA CONSTRUCTION.

I. — Quelques données de fait.
II. — Valeur relative des diverses parties de la construction.
III. — La main-d'œuvre.
IV. — Les salaires.
V. — Rémunération de l'architecte.
VI. — Fiscalité.
VII. — Les matériaux de construction.
VIII. — Prix du terrain.
IX. — Causes diverses concourant à rendre, en Italie, le prix de la construction moins élevé qu'en France.
X. — Conséquences.

QUATRIÈME PARTIE. — CONSTRUCTION ET INDUSTRIALISATION.

I. — Le problème théorique de l'évolution des techniques de construction et de l'industrialisation.
II. — Problème pratique de l'industrialisation du bâtiment.

CINQUIÈME PARTIE. — PRINCIPES D'URBANISME EN ITALIE.

SIXIÈME PARTIE. — UN CAS CONCRET: ROME ET MILAN.

I. — Les méthodes de construction utilisées dans la commune de Milan.
II. — La politique foncière urbaine à Milan.
III. — Construction et reconstruction à Milan.

SEPTIÈME PARTIE. — LES PLANS RÉGIONAUX EN ITALIE.

I. — La planification régionale.
II. — La formation des plans régionaux.

HUITIÈME PARTIE. — HABITAT RURAL.

INTRODUCTION

En février 1954, le bureau du Conseil économique, à la demande de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme, décidait l'envoi d'une mission d'étude sur la question du logement en Italie.

Cette mission présidée par M. Colleville, était composée de MM. André, Barat, Furst et Goudy. Elle séjourna en Italie du 15 au 19 mars 1954:

— 3 jours à Rome;
— 2 jours à Milan.

A Rome, la mission prit contact avec:

M. Giuseppe Romita, ministre des travaux publics;

Le Dr Pépé, inspecteur général au ministère des travaux publics (directeur général des constructions d'Etat subventionnées: questions d'ordre général, épargne crédit);

Le Dr Marino, chef de division au ministère du travail et de la prévoyance sociale (questions de main-d'œuvre);

Le président de l'Ina Casa;

Le professeur Ruggeri, inspecteur de l'agriculture, chef de la division de la réforme agraire au ministère de l'agriculture (problème de l'habitat rural);

Le comité directeur de l'association pour l'architecture organique (conceptions architecturales, normes dimensionnelles);

Le comité directeur de l'association nationale des constructeurs (questions d'adduction d'eau, de gaz et d'électricité — productivité);

L'ingénieur Vallé, président du conseil supérieur des travaux publics (réglementation technique des constructions urbanisme).

A Rome également, la mission a visité quelques réalisations de l'Ina Casa ainsi que de l'institut national pour les maisons des employés de l'Etat (I. N. C. I. S.).

En ce qui concerne l'habitat rural, elle se transporta dans la région romaine (Maremma) où des constructions rurales effectuées dans le cadre de la réforme foncière venaient d'être faites.

A Milan, la mission fut reçue par:

L'ingénieur Adlo Fraschetti, directeur régional des travaux publics;

M. Ripamonti, directeur de l'institut autonome de la maison populaire de la province de Milan;

L'ingénieur Francesco Maria Salvi, président de l'association nationale des constructeurs;

L'ingénieur Marie Colonna di Stighiano, ingénieur en chef du génie civil de Milan.

Après avoir entendu un exposé fait par des personnalités, elle visita divers chantiers de maisons populaires et de constructions privées.

PREMIERE PARTIE

GENERALITES

I. — Position générale du problème.

Les personnalités italiennes avec lesquelles les membres de la mission ont pu s'entretenir, qu'il s'agisse de hauts fonctionnaires ou de membres du secteur privé, s'accordent à reconnaître que l'Italie connaît un grave problème de logement.

Les besoins de logements sont en effet évidents. Si l'on fixe à 1 le taux d'habitabilité d'une personne par pièce, il faudrait à l'Italie actuellement 12 à 15 millions de pièces supplémentaires. Sans doute, les programmes élaborés par le gouvernement sont-ils plus modestes, ils s'élèvent en 1954 à 6 millions de pièces à réaliser en 5 ans.

En effet, les autorités italiennes pensent qu'il ne faut pas donner au problème du logement une priorité absolue.

Au contraire, le problème du chômage constitue à leurs yeux le problème le plus grave. A ce problème aucune solution définitive n'a été apportée.

Une enquête parlementaire publiée en 1953 faisait remarquer que le tragique phénomène du chômage tenait à la structure même du système économique, non à la conjoncture.

Toutes les mesures économiques prises par le gouvernement italien tendent donc à résorber ce chômage. En 1953, par exemple, ces mesures ont abouti à procurer du travail à 100.000 personnes, déduction faite des groupes admis à l'émigration.

La construction est donc surtout considérée comme un facteur de résorption du chômage.

Un autre problème, considéré comme très important, est constitué par la différence de niveau de vie entre la région du Nord et celle du Sud. L'Italie du Nord avec une agriculture rationnelle et moderne et une industrie fortement développée s'oppose à l'Italie du Sud (41 p. 100 du territoire, 37,4 p. 100 de la population) considérée comme sous-développée, et où la population nombreuse reste très pauvre.

Un chiffre éclaire cette situation: le revenu net par habitant équivaut dans le Midi à 45 p. 100 du revenu net dans l'Italie du Nord.

Enfin, il convient de signaler que, depuis la fin de la guerre, l'Italie a connu des pressions inflationnistes, dues à sa situation économique et aux conséquences de la guerre. Aussi, les pouvoirs publics manifestent-ils des craintes de voir ces tendances se manifester à nouveau: en particulier le rythme de la construction est en partie conditionné par la crainte d'une inflation renaissante.

C'est ainsi qu'on peut lire dans l'exposé des motifs de la loi d'aide à la construction que la mise en œuvre du programme envisagé dépendra de la situation générale, et *surtout* financière.

Telles sont les données de fait qu'il faut avoir en mémoire pour saisir dans quel esprit les Italiens envisagent le problème de la construction.

Quelques constatations.

Les pouvoirs publics ont estimé qu'il incombait à l'Etat de faire un effort relativement important, d'une durée limitée, pour relancer la construction.

La part considérée comme la meilleure dans la proportion des investissements effectués par l'Etat et le secteur privé, est d'un tiers pour l'Etat et de deux tiers pour le secteur privé.

Cette proportion n'est pas encore atteinte et il est peu vraisemblable qu'elle le sera avant 1960.

Le concours de l'Etat pour l'aide à la construction se manifeste surtout dans une aide apportée aux organismes publics ou privés. L'Etat ne cherche aucun but lucratif, c'est-à-dire qu'il ne souhaite pas une rentabilité de l'argent, pour ce faire il procède par subventions et non par prêts.

Il a été admis que l'aide de l'Etat devait d'abord être accordée pour la construction de logements populaires, c'est-à-dire d'habitations d'un confort moyen non luxueux et en général sans chauffage.

Il a également été admis qu'il convenait de ne pas bâtir des bâtiments provisoires à bon marché pour régler le problème du logement. Les pouvoirs publics s'efforcent de promouvoir une politique de l'habitat basée sur la construction de maisons confortables mais d'une durée d'utilisation sans doute très inférieure à celle des habitations construites au siècle précédent.

La répartition entre propriétaires occupant leur logement, et locataires s'établit comme suit:

Logements occupés par leurs propriétaires, 25 p. 100.

Logements en location, 75 p. 100,

Dont: logements dont le loyer:

Est contrôlé, 60 p. 100;

Logements à loyer libre, 15 p. 100.

Mais cette statistique ne fait pas entrer en ligne de compte l'habitat rural.

Une différence essentielle avec la France tient à ce que les conditions climatiques de l'Italie sont telles que, sauf pour le Nord, l'installation d'un système de chauffage n'est point indispensable dans les logements où seuls des conduits de cheminées sont prévus, d'où un abaissement de prix de revient.

Mais ces conditions climatiques ne sont pas toutes favorables à l'abaissement du prix de revient de la construction; en effet, la chaleur de l'été oblige les constructeurs à faire des pièces d'une hauteur sans doute supérieure à celle des constructions françaises (la hauteur des pièces en effet ne doit pas être inférieure à 3,30 mètres) et également de superficie moyenne plus élevée (16 mètres carrés en moyenne).

3° Les résultats:

D'une façon générale, et en ce qui concerne le volume de la construction, *l'Italie construit légèrement moins que la France.*

Sans doute les visites rendues aux différents chantiers ont-elles permis de constater une activité intense du bâtiment et la mission a pu voir l'édification de véritables quartiers tant à Rome qu'à Milan.

Néanmoins, les chiffres publiés par l'annuaire des Nations unies montre qu'en 1954, la France a construit 3,8 logements pour un millier d'habitants alors qu'en Italie ce chiffre n'atteignait que 3,7 (1).

Il y aurait donc concentration de construction sur un nombre précis de points du territoire Milan-Rome-Naples.

Par ailleurs, les constructions édifiées avec l'aide de l'Etat ne représente en moyenne qu'*un quart de la construction totale.*

Les tableaux suivants donnent plus de précision sur l'évolution de la construction dans les deux pays depuis la fin de la guerre.

Italie. — Habitat.

PERIODE	CONSTRUCTION DE LOGEMENTS					
	Travaux autorisés.	Travaux achevés.				
		Total.	Nouvelle construction.	Reconstruction.	Agrandissements.	
	Principales communes.					
	Milliers de logements.					
1948	41,7	16	10	»	6,0	»
1949	75,2	21,3	13,5	»	7,8	»
1950	103,7	41,1	27,9	»	13,2	»
1951	122,5	52,9	38,2	»	14,7	»
1952	134,6	70,1	54,8	»	15,3	»
1953	172,3	87,7	71,2	»	16,5	»
1954	105,7	104,1	87,3	5	»	11,7
1955	214,6	129,9	111,4	4,2	»	14,3

France. — Habitat.

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS (*a*)			
	Travaux achevés.		
Période.	Total.	Nouvelle construction (*b*).	Reconstruction.
1948	40,2	32	8,2
1949	60,6	41,3	19,3
1950	70,6	40,5	30,1
1951	76,7	46,1	30,6
1952	83,9	54,9	29
1953	115,9	80,3	35,2
1954	162	124,8	37,2
1955	210,1	175,4	34,7

(*a*) Nouvelle construction, reconstruction, agrandissements et transformations (ces deux dernières séries seulement en cas de création de logements supplémentaires).

— dans les bâtiments résidentiels et non-résidentiels.

— la méthode employée pour calculer le nombre des travaux commencés et des travaux en cours a été révisée par le ministère du logement et de la reconstruction. Les chiffres concernant la période étudiée à partir de 1953 ne sont donc pas comparables à ceux des années précédentes.

(*b*) Y compris agrandissements et transformations.

II. — **La situation de l'habitat au lendemain de la guerre.**

Les besoins.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Italie prit conscience de l'acuité de la crise du logement. A vrai dire, cette crise existait dès avant la guerre et les destructions dues aux opérations de guerre n'ont fait que l'aggraver. Les causes d'une telle situation s'analysent essentiellement en:

— *les destructions causées par la guerre.* Des évaluations assez différentes ont été effectuées et l'on peut avancer qu'au lendemain de la guerre près de 6 millions de pièces avaient été endommagées et que 15 p. 100 des habitations avaient été détruites.

— *la diminution sensible de la construction pendant deux décades.* Si l'Italie n'a plus construit pendant les années de guerre (1941-1946), elle avait peu construit entre les années 1930 et 1940; les personnalités italiennes consultées ont expliqué cette situation par le blocage des loyers intervenu en 1931: la construction privée a été découragée et les immeubles construits à cette période l'ont été, soit par l'Etat, soit par des particuliers qui construisaient pour se loger eux-mêmes. Les constructions nouvelles de logements pendant la période de 1930-1941 estimées à 120.000 et 130.000 pièces par an, soit environ 30.000 logements.

La forte poussée démographique qu'a connue l'Italie depuis la fin de la première guerre mondiale a accru les besoins de logements. En 1936, l'Italie avait 42 millions d'habitants; en

(1) En 1955: Italie 4,6; France 4,9.

1951, date du dernier recensement officiel, elle était peuplée de 47 millions d'habitants, soit une augmentation de 300.000 par an.

La répartition du revenu national est telle que la catégorie des personnes susceptibles de faire construire pour devenir propriétaires a toujours été assez limitée. Par ailleurs, les capitalistes désirant faire construire en vue de la location de logements étaient découragés par la faible rentabilité de leurs immeubles.

En ce qui concerne les besoins de la population italienne, il faut encore tenir compte de la façon dont les populations étaient réparties dans les logements existants. Or cette répartition était loin d'être harmonieuse. D'une façon générale, on peut affirmer que les populations du Nord de l'Italie étaient mieux logées que celles du Sud. En 1938, la densité moyenne d'habitation pour toute l'Italie était de 13 personnes pour 10 pièces et de 42 personnes pour 10 logements; dans les grandes villes, ces chiffres s'élevaient respectivement à 14 et 43. A Turin, Gênes et Milan, il y avait à peu près une pièce par personne; à Rome, 3 personnes pour 2 pièces, à Naples, 2,2 personnes par pièce; en Sicile, 3 personnes par pièce.

Les besoins globaux en logements ont été estimés en octobre 1954, au congrès de l'association des instituts pour les maisons populaires. Ces besoins ont été estimés:

1° Elimination des habitations impropres: 66.000 vani (1): La cohabitation, 223.000.

2° Pour ramener le nombre d'habitants par pièce habitable à 1,30, 320.000.

3° Pour assurer un renouvellement normal du patrimoine immobilier, 357.000;

4° Pour faire face à l'accroissement de la population: 320.000, soit plus de 1.220.000 vani à construire chaque année.

Ce calcul est évidemment théorique, car la réalisation de ce programme nécessiterait plus de 600 milliards de lires annuellement. Il semble peu probable qu'un tel programme puisse voir le jour, puisque en 1954, le revenu national ne dépassait pas 12.000 milliards de lires.

III. — Réparation des dommages de guerre.

La législation et la réglementation en matière de réparation et de construction ont été élaborées progressivement par les autorités italiennes de 1938 à 1954. Elles ont tenu compte, à la fois de la situation économique et financière, parfois de la situation politique.

Tout d'abord, un décret établissait la liste officielle des communes sinistrées: celles-ci devaient soumettre dans un délai de trois mois un plan de reconstruction soumis à approbation administrative. Cette approbation, équivalant à une déclaration d'utilité publique donnait droit à certains avantages: fournitures prioritaires, exemption de l'impôt sur la circulation des matériaux.

Puis une série de textes intervinrent, qui furent ultérieurement repris et amalgamés en 1947, sous l'impulsion du ministre des travaux publics, M. Tupini.

L'économie de ce texte consiste essentiellement à créer les organes administratifs nécessaires à la mise en œuvre de la reconstruction. C'est ainsi qu'ont été créés, au ministère des travaux publics une inspection centrale de la reconstruction utilitaire, et dans chaque commune, un consortium des sinistrés, avec un contrôle à l'échelon départemental et régional.

Ce consortium a pour rôle essentiel de contrôler et de valider les demandes de contribution adressées à l'administration. Il peut également demander l'interdiction de certaines constructions ou reconstructions susceptibles d'entraîner une mauvaise répartition des logements.

En ce qui concerne les droits à réparation des sinistrés, la différence essentielle avec la législation française réside dans le fait que si l'Etat italien apporte son concours aux sinistrés, il ne va pas jusqu'à retenir un système de reconstitution à l'identique, fondement de la législation française. L'état des finances italiennes, au lendemain de la guerre au moment où la monnaie subissait une crise très grave et où l'Etat craignait une inflation exagérée, justifie cette conception.

Il faut distinguer en Italie la reconstruction des immeubles appartenant à l'Etat, aux établissements publics, et aux collectivités locales (hôpitaux, écoles, institutions de bienfaisance) et les immeubles appartenant aux particuliers.

(1) Le nombre de pièces total d'un logement en Italie s'évalue en vani. Il correspond à la somme de pièces utiles ou habitables et des superficies accessoires (cuisine, salle d'eau, couloirs...) fixés forfaitairement par la loi de la façon suivante:

1 pièce habitable ou utile + accessoires = 2 vani.
2 pièces habitables ou utiles + accessoires = 3,5 vani.
3 pièces habitables ou utiles + accessoires = 5 vani.
5 pièces habitables ou utiles + accessoires = 6 vani.

Aux termes de la loi du 10 avril 1947, l'Etat prend à sa charge la totalité de la reconstruction des immeubles appartenant à la première catégorie.

En ce qui concerne la propriété privée, une distinction doit être faite entre la réparation et la reconstruction.

a) Les réparations: dans un premier stade, l'Etat italien, pour faire face aux dépenses occasionnés par les destructions de guerre, a accordé une indemnité de 150.000 lires aux personnes sinistrées qui procédaient par leurs propres moyens à la réparation de leurs immeubles endommagés. Par ailleurs l'Etat a construit lui-même, pour parer au plus pressé, des logements destinés aux sans abri.

La loi du 25 juin 1949 a ensuite fixé la part incombant à l'Etat, et qui est établie en tenant compte du capital et du revenu du sinistré, et celle incombant au propriétaire. Cette part est fonction du capital et du revenu du sinistré.

C'est ainsi que pour les travaux dont le montant ne dépasse pas 500.000 lires par immeuble, l'Etat prend à sa charge dès l'achèvement des travaux, un pourcentage ainsi fixé:

— 75 p. 100 si le patrimoine du sinistré est inférieur à 300.000 lires et si son revenu, non compris le salaire, est inférieur à 60.000 lires;

— 50 p. 100 si le patrimoine imposable est compris entre 300 et 500.000 lires et si son revenu se situe entre 60 et 100.000 lires;

— 25 p. 100 si le patrimoine est compris entre 500.000 lires et un million de lires et si le revenu se situe entre 100.000 et 200.000 lires.

Au-delà de ce montant, l'Etat ne participe plus que pour 10 p. 100 du montant des travaux.

Pour les travaux d'un montant supérieur à 500.000 lires par immeuble, l'Etat accorde un prêt hypothécaire à 30 ans d'un montant équivalent au tiers de la dépense des réparations, fixée par le ministère des travaux publics et dont le taux est établi à 0,70 p. 100 au maximum. L'Etat verse en outre, pendant 30 ans, au moyen d'annuités, une somme équivalant au tiers de la réparation.

b) En ce qui concerne les reconstructions, l'Etat verse, s'il s'agit de travaux ne dépassant pas 500.000 lires, une somme variant de 10 à 75 p. 100 du montant des travaux, selon les critères de fortune et de revenus retenus pour la réparation des immeubles. Il verse également pendant 30 ans une somme équivalant à 4 p. 100 de la dépense de réparation.

Pour les travaux dépassant 500.000 lires, l'Etat accorde un prêt hypothécaire d'un montant égal à 90 p. 100 du montant des travaux fixés par le ministère. Ce taux ne doit pas dépasser 6,7 p. 100. Il verse également pendant 30 ans une somme égale à 4 p. 100 de la totalité des frais de reconstruction restant analysés. Cette contribution de l'Etat peut s'élever à 5 p. 100 pour les communes où la destruction atteint 75 p. 100 des pièces habitables, et à 6 p. 100 quand les destructions en représentent 90 p. 100.

Des primes de 10 p. 100, appelées primes d'accélération, furent accordées aux sinistrés qui avaient achevé la restauration de leurs immeubles dans un délai fixé. Elles n'eurent qu'un rôle peu important pour accélérer la reconstruction, les goulots d'étranglement consistant essentiellement en une pénurie de matériaux.

Il faut remarquer que ces dispositions législatives furent étendues progressivement aux personnes désirant construire des immeubles neufs alors qu'elles n'étaient pas sinistrées. Toutefois, elles devaient construire selon les normes fixées administrativement, de façon à ne pas encourager la construction d'immeubles de luxe. En d'autres termes, et en ce qui concerne l'aide de l'Etat à la construction, il n'existe pas de différence fondamentale entre construction et reconstruction.

IV. — Les loyers.

Il existe une analogie certaine entre la situation de la France et celle de l'Italie en matière de fixation des loyers, tout au moins jusqu'au 1er septembre 1948, date de la promulgation en France de la loi sur les loyers.

En effet, depuis 1914, l'Italie a connu un blocage presque permanent des loyers, les hausses n'ont été autorisées que lorsque la disparité des loyers par rapport au coût de la vie apparaissait trop évidente.

En d'autres termes, depuis 1914, les loyers n'ont jamais été fixés en fonction du coût de la construction, de la rentabilité ou du service rendu, ce qui aurait éventuellement incité les détenteurs de capitaux à faire construire. Au contraire, le blocage presque permanent des loyers a été décidé par les gouvernements successifs, afin d'empêcher une hausse du coût de la vie.

Il est donc possible d'affirmer que la fixation du taux des loyers a toujours été subordonnée à la politique sociale et économique des gouvernements.

A l'heure actuelle, il existe deux catégories de logements, en ce qui concerne le taux des loyers:

1° Les uns sont libres: ce sont les constructions rurales, les logements construits ou reconstruits depuis le 1er avril 1946, et ceux loués depuis le 1er mars 1947 à de nouveaux locataires;

2° Les autres sont réglementés: ce sont les constructions effectuées depuis le 1er avril 1946 avec l'aide de l'Etat: le taux est fixé en fonction du coût de la construction.

Les logements anciens: les loyers avaient été bloqués en 1934. En 1945 un décret a prévu des augmentations en fonction de la date d'entrée dans les lieux (1). En mai 1950, une nouvelle hausse a été autorisée en fonction de la qualité et de la situation des immeubles (2).

Des hausses réglementaires sont prévues pour les locataires qui sous-louent.

Il résulte de cette situation un certain nombre de conséquences:

1° Il a fallu protéger le locataire et lui assurer le maintien dans les lieux. D'une façon générale le propriétaire ne peut exercer son droit de reprise que dans des conditions déterminées très voisines de celles qui existent en France (être propriétaire depuis plus de trois ans, exercer la reprise pour lui-même ou les membres de sa famille directe, possibilité d'exercer le droit de reprise en cas d'occupation insuffisante... ou pour reconstruire l'immeuble ou le surélever...);

2° Il existe de grandes différences entre les loyers payés par les locataires selon la date d'entrée dans les lieux ou la qualité de leur propriétaire, d'où une injustice évidente;

3° Les propriétaires connaissent des difficultés pour l'entretien de leurs immeubles.

Les pouvoirs publics se sont évertués à remédier à cette situation et ont étudié la possibilité de déposer un projet de loi tendant à opérer une péréquation dans le prix des loyers. Cependant ils ont éprouvé des difficultés à la fois pour élaborer la loi elle-même, et ensuite pour la faire adopter par le Parlement. Les autorités italiennes consultées sont persuadées qu'il est impossible de laisser les choses se perpétuer; du fait de la lourdeur des dépenses d'entretien et des frais de gestion, les propriétaires ne reçoivent pour ainsi dire plus de loyer, et en définitive on en est arrivé à une véritable assistance sociale des locataires, qui est supportée par les propriétaires.

En ce qui concerne les immeubles privés, les pouvoirs publics étudient un programme de déblocage successif du prix des loyers pour en arriver à un « prix économique » qui correspond à un taux normal de rentabilité. L'économie du projet de loi consisterait à proroger les baux et à proposer des augmentations successives de loyers.

En ce qui concerne les constructions nouvelles, le marché est libre; il n'y a aucune limite aux prix des loyers souvent fort élevés. Néanmoins, les Italiens préfèrent payer un prix élevé plutôt que de ne pas être logés. En d'autres termes les locaux construits récemment trouvent toujours preneur.

Cette situation a souvent incité les personnes qui désirent se loger à acheter leur appartement plutôt que de le louer. Toutefois la crainte d'une fixation officielle du taux des loyers n'incite pas les propriétaires à pratiquer une large politique de location. Il s'ensuit que les constructions nouvelles sont très souvent effectuées pour le compte d'un propriétaire qui cherche à revendre les appartements de son immeuble, sitôt la construction terminée, et au besoin en prêtant de l'argent à ses acheteurs.

DEUXIEME PARTIE

L'AIDE A LA CONSTRUCTION

L'Italie, pendant la période d'entre deux guerres, avait favorisé la constitution d'organismes destinés à entreprendre et à aider la construction. Parmi les plus importants, il convient de signaler:

— les coopératives;
— les instituts provinciaux pour le logement populaire;
— les instituts de construction économique et populaire;
— l'I. N. C. I. S.

(1) 30 à 60 p. 100 si l'immeuble a été loué initialement avant le 16 avril 1934; 20 à 40 p. 100 si l'immeuble a été loué entre le 16 avril 1934 et le 30 juillet 1940; 15 à 30 p. 100 si l'immeuble a été loué entre le 30 juillet 1940 et le 8 septembre 1943.

A partir du 8 septembre 1943 le propriétaire peut demander une hausse devant une commission arbitrale.

(2) 50 p. 100 s'il s'agit d'un immeuble ordinaire; 75 p. 100 s'il s'agit d'un immeuble situé dans une ville de tourisme; 100 p. 100 s'il s'agit d'un immeuble de luxe.

Tous ces organismes ont été conversés: ils n'ont pas de but lucratif et dans une certaine mesure peuvent être comparés à nos propres organismes d'habitations à loyer modéré. Ils pratiquent la construction destinée soit à la location, soit à la vente. Mais ces organismes avaient vu leur activité décroître pendant et au lendemain de la guerre, faute de moyen de financement suffisants et de matières premières.

L'aide à la construction en Italie a donc consisté essentiellement à imaginer et à mettre en œuvre des moyens de financement nouveaux, correspondant aux possibilités financières du pays. En fait, cette aide est devenue plus importante au fur et à mesure que le revenu national s'accroissait.

Trois lois sont intervenues successivement. Leur champ d'activité, modeste au début, (loi Tupini, loi Aldisio), a pris une extension beaucoup plus importante avec l'adoption du plan Fanfani.

I. — Les diverses lois d'aide à la construction.

1. — *La loi Tupini* (2 juillet 1944).

Un organisme habilité à édifier des logements et désireux de construire, peut obtenir des crédits auprès des caisses d'épargne ou auprès de la caisse des dépôts et prêts, qui correspond à notre caisse des dépôts. Des distinctions sont d'ailleurs faites parmi les organismes constructeurs et seuls les coopératives et les instituts provinciaux sont habilités à obtenir du crédit auprès de la caisse des dépôts et prêts, à l'exclusion des instituts de construction économique et populaire.

Quoiqu'il en soit, le taux d'intérêt est relativement élevé: 6,45 p. 100 pour les prêts des caisses d'épargne, remboursables en 35 ans, 5,80 p. 100 pour ceux de la caisse des dépôts et prêts remboursable en 20 ans.

Aussi, M. Tupini eut-il l'idée de faire verser par l'Etat italien un certain nombre d'annuités de façon à diminuer le taux d'intérêt. Cet avantage devait être réservé aux logements populaires, des précautions étant prises pour que les logements ainsi offerts ne puissent faire l'objet de spéculation: en particulier, les propriétaires ne pouvaient bénéficier des dispositions de la loi.

Le montant des annuités était de 4,5 p. 100 du prix des travaux en cas de location et de 4 p. 100 en cas de vente payable pendant 35 ans. Compte tenu du taux d'intérêt pratiqué en Italie, les annuités permettaient d'abaisser de façon extrêmement sensible l'intérêt des prêts; calculée en chiffre absolu, la subvention était sensiblement égale à la moitié du prix de la construction.

Enfin, le plan Tupini était limité dans le temps: son auteur estimait que le but à atteindre était la construction de 100.000 pièces par an pendant 3 ans: l'objectif a été atteint au prix d'un financement de 175 milliards de lires payables en 35 ans.

Ce système s'apparente étroitement au système des primes à la construction pratiqué en France, mais il n'a qu'un caractère temporaire et limité.

2. — *La loi Aldisio.*

Cette loi promulguée en 1950 a pour objet de faciliter aux candidats constructeurs, à condition qu'ils soient groupés en coopératives ou en associations, une aide en vue de leur faire une avance en capital.

Le candidat constructeur doit apporter personnellement 25 p. 100 au moins du montant du coût de la construction. Pour le solde, avant la loi Aldisio, il devait utiliser des emprunts hypothécaires à un taux d'intérêt très élevé (9 à 10 p. 100). En fait, l'emprunteur ne recevait pas des espèces mais des titres cotés en Bourse, en général au-dessous du pair. C'est dire qu'avant la loi Aldisio le candidat constructeur ne pouvait obtenir que 30 à 40 p. 100 des fonds nécessaires pour cette construction.

La loi Aldisio a créé un fonds pour l'accroissement de la construction. Ce fonds a pour objet de racheter les titres hypothécaires qui ne sont pas négociés en Bourse et à consentir en échange un prêt à 4 p. 100 remboursable en 35 ans et dont le montant peut atteindre 75 p. 100 du coût des travaux envisagés. L'accession à la propriété ne devient définitive que lorsque le prêt est remboursé.

Les ressources financières ont été trouvées, à l'origine, dans la contrepartie de l'aide américaine.

Les résultats de la loi Aldisio n'ont pas été extrêmement brillants parce que les ressources du fonds ont été inférieures aux demandes présentées. Les crédits ne dépassèrent jamais 20 milliards de lires, alors que les demandes ont été estimées à plus de 50 milliards.

En définitive, la mise en application de la loi Aldisio entre 1950 et 1954 n'a permis de construire qu'environ 60.000 pièces dans des immeubles urbains.

3. — *La loi Fanfani.*

La loi Fontani, promulguée en février 1949, a eu pour objectif essentiel de remédier à la crise du chômage qui sévissait en Italie et, accessoirement, d'aider à la solution de la crise du logement.

C'est pourquoi ce plan n'a qu'une durée essentiellement temporaire: 7 ans.

A l'origine, le financement du plan Fanfani devait être assuré pour partie par une épargne obligatoire des salariés. Le projet initial prévoyait, en effet, qu'une partie de la treizième mensualité des salaires devait être affectée au logement par la constitution d'un fonds également alimenté par l'Etat et les employeurs. Les travailleurs devaient recevoir comme contrepartie de leurs versements des « bons-logement », soit au moment de la prise de possession du logement, soit à l'expiration du plan Fanfani. Les maisons construites auraient été attribuées grâce à un tirage au sort. De la sorte, on aurait pu construire environ 1.340.000 pièces avec un fonds s'élevant à près de 600 milliards de lires, dont 450 représentant la contribution des travailleurs.

Mais ces derniers protestèrent, estimant que la retenue sur leur traitement était trop élevée et surtout qu'elle intervenait de façon trop globale et à un moment mal choisi, celui où les dépenses de la famille sont les plus élevées. C'est pourquoi, lors du vote de la loi devant le Parlement, l'économie du projet fut sensiblement modifiée et il fut finalement décidé de procéder à une retenue mensuelle moindre que celle initialement prévue, ainsi que d'augmenter le montant de la contribution patronale et de la contribution de l'Etat.

En définitive, la contribution des employeurs fut augmentée de 116 milliards, alors que la contribution globale des travailleurs était diminuée de 373 milliards.

De ce fait, les objectifs du plan furent modifiés: le nombre des pièces, qui devaient être construites grâce au plan Fanfani, fut ramené à 900.000 avec une dépense annuelle de 47 milliards de lires.

Les pouvoirs publics ont estimé que de la sorte, 50.000 chômeurs pourraient être affectés à la construction et qu'en outre, les industries du bâtiment (ciment, bois, charpente) utiliseraient un nombre de travailleurs égal à ce montant.

Les méthodes de financement du plan Fanfani présentent un intérêt tout particulier:

Le système retenu est celui d'une participation des travailleurs, des employeurs et de l'Etat. Le financement complet est effectué par un fonds central, formule sensiblement différente de celle des autres organismes ayant pour objet la construction.

Le fonds est financé d'abord par une cotisation obligatoire des travailleurs salariés du commerce, de l'industrie, de la banque et des administrations publiques, âgés de moins de 60 ans, à l'exclusion des agriculteurs.

Les salariés versent 0,6 p. 100 des salaires et les employeurs 1,20 p. 100. En fait, étant donné que le prélèvement est perçu sur les salaires mensuels bruts, le prélèvement effectif est de 0,57 p. 100 du salaire mensuel net. Les employés ayant des charges de famille cotisent à 0,38 p. 100. Pour éviter d'avoir à créer un organisme de collecte des fonds, la cotisation est perçue par les organismes de sécurité sociale (institut national d'assurance-maladie et institut national de prévoyance et d'assistance).

L'Etat apporte également sa contribution: 15 milliards de lires par an pour la période 1949-1956, soit 105 milliards au total. En fait, ce versement de l'Etat est égal à 4,30 p. 100 du montant des sommes perçues sur les salariés et les employeurs, auquel s'ajoute une prime versée pendant 25 ans et d'un montant égal à 3,20 p. 100 du coût de la construction.

En vue d'utiliser de la façon la plus rationnelle les fonds recueillis, c'est-à-dire d'éviter à la fois une construction somptuaire ne correspondant pas aux objectifs de la loi et la construction de futurs taudis, le prix de la construction a été fixé d'abord à 400.000 lires par pièce, puis ultérieurement lorsque le coût de la construction et celui des terrains augmentent, à 20 et 27.000 lires au mètre carré suivant la catégorie du logement.

Nous verrons ultérieurement qu'en vue d'éviter que soit sacrifié le minimum de confort jugé indispensable, des normes de constructions furent édictées.

Enfin, les loyers payés pour les logements donnés en location, et les cotisations payées par les occupants qui achètent leurs appartements, complètent ces ressources. On estime que d'une façon générale, pour la période du plan considéré, les ressources de cette dernière catégorie s'élèvent à 20 milliards de lires.

Le directeur de l'Ina Casa estimait que, compte tenu de la variation de la monnaie, de l'élévation du coût de la construction et de la difficulté de se procurer des terrains, les sommes recueillies permettraient de construire 160.000 logements avec environ 800.000 pièces.

II. — **Mise en œuvre du plan Fanfani.**

L'INA CASA

La loi Fanfani fut définitivement adoptée le 28 février 1949 par le Parlement italien.

Un décret du 4 juillet 1949 créa un comité d'exécution composé de représentants des ministères de tutelle (finances, Trésor, travaux publics, industrie et commerce, travail, sécurité sociale), des employeurs, des salariés, et du directeur de l'institut national des assurances.

Ce comité avait pour rôle:

— d'élaborer le plan septennal de construction prévu par la loi;

— de fixer les programmes annuels de construction;

— de répartir les crédits entre les diverses provinces italiennes;

— de fixer des critères techniques pour la construction des logements de façon que ceux-ci ne dépassent pas un certain prix, mais possèdent également des caractéristiques d'habitabilité jugées suffisantes;

— de verser au fur et à mesure de l'avancement des travaux des sommes allouées par l'Etat.

L'exécution de la politique retenue par le comité est confiée à l'Ina Casa, organisme de caractère semi-public possédant une certaine autonomie de gestion.

Le caractère autonome est toutefois tempéré par le fait que des liens étroits unissent l'Ina Casa à l'institut national des assurances (I. N. A.) chargé de percevoir les fonds des employeurs et des salariés.

En fait, et à plusieurs reprises, le fait a été souligné tant par le directeur de l'Ina Casa que par les hauts fonctionnaires chargés de construction, le principe qui a présidé à la création de cet organisme a consisté à ne pas lui donner un caractère étatique, et à ne pas le « fonctionnariser ».

Il doit au contraire être un trait d'union entre les services administratifs et ceux qui sont chargés de construire: l'institut national de la prévoyance sociale, institut de maisons populaires, coopératives de production, groupements d'employeurs, union pour les accidents du travail. Mais l'Ina Casa n'a pas le droit, aux termes de la loi, de construire par elle-même, elle doit faire appel aux organismes et instituts préexistants: une centaine environ en Italie.

Dirigée par un directeur général, assisté de deux directeurs techniques et administratifs et d'un conseil directeur composé pour partie de fonctionnaires, l'Ina Casa a un rôle de coordination, de direction et d'éducation.

1° *Avant les travaux:*

a) Les premières opérations se situent avant l'édification.

Elles ont pour but essentiel de rechercher les terrains disponibles: la procédure habituelle est la vente à l'amiable. Sans doute, l'expropriation est-elle possible, avec l'accord du préfet qui a pouvoir de décision. Mais cette procédure a jusqu'ici peu joué.

b) Les programmes, conceptions et études, sont de la compétence exclusive de l'Ina Casa qui a recruté à cet effet un certain nombre d'architectes qui composent le bureau central d'étude.

Ils vérifient si la réduction des projets est conforme aux programmes et aux lois d'urbanisme. L'examen de ces projets nécessite des formalités administratives assez lourdes.

c) L'Ina Casa a cherché à centraliser et à réduire le nombre des bureaux dépendant des instituts existant au début de la mise en application de la loi Fanfani: il existait 8.100 chantiers dispersés dans toute l'Italie et près de 4.000 bureaux. Ils ont peu à peu été concentrés. Dans un même ordre d'idée il a été créé un institut-pilote par région.

d) En ce qui concerne l'adjudication des travaux, l'Ina Casa vérifie si les marchés sont conformes au cahier des charges. Elle fait en moyenne appel à une quinzaine d'entreprises pour un chantier. Parmi celles-ci, trois sont choisies obligatoirement hors de la province, et trois parmi les entreprises les plus importantes.

Le système le plus habituellement retenu est celui des moyennes compensées. Le travail n'est pas donné obligatoirement à l'entreprise dont le prix est le plus faible. Après avoir fait la moyenne des divers prix proposés, l'adjudication est accordée à l'entreprise dont le prix proposé se trouve immédiatement au-dessous du prix ainsi calculé.

2° *Les travaux:*

a) Construction et surveillance:

La seconde opération est celle dite de l'opération travail, c'est-à-dire la construction et la surveillance des travaux. Ceux-ci sont confiés obligatoirement à des architectes recrutés par concours. Le contrôle en est assuré par 40 inspecteurs techniques qui envoient des comptes rendus des travaux et l'on a pu calculer qu'un contrôle sévère sur la construction d'une maison de moyenne importance procure un bénéfice de 6 millions de lires. Le contrôle est extrêmement rigoureux et l'Ina Casa annule les contrats en cas de dépassement de devis. Les experts examinent les raisons de ce dépassement et cherchent à en tirer les conclusions pour les prochaines adjudications.

b) La réception des travaux constitue une autre branche des activités de l'Ina Casa. Plus de 1.500 professionnels sont utilisés dans cette branche.

Mais le problème le plus difficile, au point de vue administratif, est certainement constitué par les réclamations concernant les défauts d'exécution. Actuellement, sur les 700 lettres que reçoit quotidiennement l'Ina Casa, plus de 60 concernent les réclamations sur les travaux effectués. Pour donner satisfaction au public, l'Ina Casa a constitué un groupe d'inspecteurs chargés uniquement de procéder à des enquêtes sur les défauts d'exécution.

En ce qui concerne la fiscalité, les travaux exécutés pour le compte de l'Ina Casa bénéficient de l'exonération de l'impôt communal, de l'impôt foncier et de l'impôt de timbre.

3° *Attribution des logements de l'Ina Casa:*

Les logements construits sont attribués aux travailleurs selon des critères fixés par la loi. Une commission a été créée qui a pour objet de veiller strictement à l'application des critères retenus pour l'attribution de ces logements.

Des listes sont établies pour les agents de l'Etat et pour les salariés des entreprises privées qui veulent acheter leur appartement. Des listes analogues sont établies pour ceux qui veulent simplement louer. Dans chacune de ces listes, les demandes sont classées en cinq catégories; le critère retenu est l'intensité du besoin de logement.

La première catégorie comprend les personnes qui n'ont pas du tout de logement ou qui vivent avec leur famille dans des habitations jugées notoirement insuffisantes (grottes, baraques).

La seconde catégorie comprend à la fois les familles expulsées de leur logement et celles qui sont obligées de se séparer pour des motifs professionnels.

La troisième catégorie comprend les personnes utilisant des logements insalubres ou des logements surpeuplés (logements partagés entre plusieurs familles).

La quatrième catégorie est constituée par des familles vivant dans des locaux surpeuplés, mais non partagés.

La cinquième catégorie est constituée par tous les autres travailleurs.

A l'intérieur d'une même classe, la priorité est accordée suivant un système de points qui tiennent, dans ce cas, à l'importance de la famille. C'est ainsi que 3 points sont accordés aux familles de plus de 7 personnes à charge; 2 points aux familles de 4 à 6 personnes et un point pour les familles de 1 à 3 personnes à charge. Pour éviter les fraudes, la notion de personne à charge est très bien définie: être âgé de moins de 21 ans ou de plus de 65 ans, être inapte au travail à condition de ne pas jouir de revenus annuels supérieurs à 240.000 lires.

On peut donc dire que l'attribution de logements se réfère moins à la notion de famille qu'à celle de besoin de logement; la notion de logement tenant compte d'ailleurs des caractéristiques de l'habitation au moment de la formulation de la demande.

En plus, pour assurer la plus grande impartialité possible, la commission locale est présidée par un juge et elle est composée de représentants des usagers.

4° Il convient de faire remarquer que l'Ina Casa a un véritable rôle d'éducation dans la façon d'habiter.

a) La diversité d'origine des familles ayant bénéficié d'un logement loué ou vendu a incité l'Ina Casa à développer les mesures destinées à intégrer la famille dans le nouveau milieu social ainsi créé. Indépendamment du développement des services sociaux accessoires au logement (terrains de jeu, lavoirs, buanderie, crèche, école maternelle, services sanitaires, locaux pour les cours collectifs) a été créé un corps spécialisé d'assistantes sociales chargées d'éduquer les habitants et de leur permettre d'utiliser rationnellement les services mis à leur disposition.

Un vademecum de l'assistante sociale de l'Ina Casa fut ainsi rédigé qui énonçait les principes et les moyens d'action d'un service social d'une nature assez spéciale. Les assistantes sociales, qui procédaient par visite dès la fin de la construction, ont petit à petit été remplacées par des installations permanentes d'assistantes sociales individuelles ou collectives.

b) Par ailleurs les services de l'Ina Casa ont reçu des instructions pour que les logements soient attribués de façon à tenir compte du rapport entre le nombre des habitants du logement et la surface jugée nécessaire à leurs besoins.

De ce principe découlent deux applications:

— les demandes peuvent être modifiées automatiquement de façon à éviter que l'habitation comprenne un nombre de personnes supérieur à deux par pièce utile;

— si, entre la demande de logement et son attribution, la famille s'est modifiée de telle sorte que le logement ne correspond plus aux besoins, l'Ina Casa s'efforce de faciliter l'échange entre les différents demandeurs, qu'il s'agisse de locataires ou de propriétaires.

5° *Gestion des immeubles de l'Ina Casa:*

D'une façon générale l'Ina Casa construit pour moitié des logements destinés à la location et pour moitié des logements destinés à l'accession à la propriété.

De ce fait, cet organisme possède un patrimoine immobilier important. Il s'est déchargé de sa gestion sur les instituts autonomes provinciaux afin de ne pas surcharger le service central. En ce qui concerne les logements vendus, l'Ina Casa s'est efforcé d'inciter les propriétaires à se grouper et à prendre eux-mêmes la défense de leurs intérêts. Pour ce faire, il délègue auprès de l'organisme chargé de la gestion de l'immeuble un de ses fonctionnaires qui a pour rôle essentiel de conseiller et non de diriger.

III. — L'Ina Casa et le problème de l'amélioration technique de la construction.

Le comité d'exécution de l'Ina Casa a, au nombre de ses attributions, celui d'imposer des directives concernant la construction et l'architecture aux architectes et entrepreneurs qu'elle utilise. Sans doute d'autres instances avaient-elles déjà posé certains principes et certaines définitions: la première définition du logement populaire date de 1919. La loi Tupini (1949) a également édicté des normes en matières de construction.

A l'heure actuelle les normes élaborées par l'Ina Casa sont établies de telle sorte qu'elles obligent les constructeurs à apporter des améliorations aux conditions d'habitation, tout en pesant sur les prix de revient.

En ce qui concerne les superficies, celles-ci, compte non tenu des dégagements, rangements et salles d'eau, ne peuvent varier qu'entre les limites suivantes:

1 pièce: 30 mètres carrés;	4 pièces: 75 à 95 mètres carrés;
2 pièces: 45 à 65 mètres carrés;	5 pièces: 90 à 110 mètres carrés.
3 pièces: 60 à 80 mètres carrés;	

La hauteur des étages ne doit pas être inférieure à 3,30 m.

A titre de comparaison, en France, les normes de superficie sont les suivantes dans les H. L. M. normales:

1 pièce: 30 mètres carrés;	4 pièces: 70 mètres carrés;
2 pièces: 45 mètres carrés;	5 pièces: 85 mètres carrés.
3 pièces: 54 mètres carrés;	

La hauteur des plafonds est de 2,50 m.

La densité de la population ne doit pas dépasser 500 habitants à l'hectare, la distance qui sépare deux bâtiments parallèles ne doit pas être moindre qu'une fois et demie la hauteur des immeubles.

Les appartements doivent recevoir la lumière sur au moins deux façades, et, si possible, opposées.

Enfin, les immeubles ne peuvent dépasser trois étages.

Ces normes ne sont d'ailleurs pas immuables, et à plusieurs reprises, elles ont été modifiées pour tenir compte des expériences acquises en cours de construction et également au cas où la construction de certains ensembles architecturaux nécessitait la création de normes spéciales.

Le problème le plus important, et qui d'ailleurs n'a pas reçu de solution définitive, est celui de la standardisation. Le comité a cherché à standardiser certains éléments de la construction: dimensions des fenêtres et des châssis, dimensions des portes, dimensions des hauteurs de fenêtres et des balcons, etc.

Cette solution a été jugée préférable à celle qui aurait consisté à déterminer un certain nombre de types de bâtiments et à les imposer à tout le pays. Ainsi était respectée la liberté d'inspiration des architectes et par ailleurs les diverses régions italiennes pouvaient conserver un type d'architecture particulier et traditionnel.

Il faut reconnaître que certains résultats ont été acquis en ce qui concerne la normalisation des matériaux, mais ce progrès ne s'est pas passé sans lutte ni sans réticence de la part des producteurs, en général artisans qui craignaient de perdre leur clientèle au profit d'entreprises industrielles ayant un fort potentiel de production.

Un problème important qui se posa dans le cas de constructions importantes dans les zones périphériques des villes, fut la création des écoles, églises, hôpitaux et services. Après de nombreuses discussions, il fut décidé que l'ensemble de ces services devait être construit par l'Ina Casa elle-même. Cet organisme fut ainsi amené à s'occuper de problèmes d'urbanisme importants et qui dépassaient sa compétence initiale. Le problème de l'aménagement des espaces verts et de terrains de jeux constitua pendant un moment une de ses préoccupations essentielles.

Par ailleurs un effort architectural très prononcé a été préconisé en vue d'encourager la mise en œuvre de normes tendant à favoriser la vie de famille. D'une façon générale 4 solutions correspondant à 4 genres de vie ont été étudiées:

— pièce unique à la fois cuisine, salle à manger et studio;
— studio servant de salle à manger avec alcôve pour la cuisine;
— cuisine distincte de la salle à manger et du studio;
— cuisine salle à manger avec studio séparé.

L'étude théorique des projets et des diverses solutions possibles à apporter à un cas donné est beaucoup plus poussée qu'en France.

Indépendamment de l'étude plus poussée des projets il existe en Italie chez les architectes et constructeurs, une volonté de recherche et un souci de l'amélioration technique tant dans la conception générale de la construction, que dans les détails architecturaux plus développée qu'en France, surtout dans le cas de constructions financières grâce à une aide de l'Etat.

En conclusion quel enseignement faut-il retenir des réalisation de l'Ina Casa.

Tout d'abord le système de financement ne présente que peu d'originalité; le système d'une contribution payée partie par l'Etat, partie par l'employeur, partie par le salarié avait été conçu en France dès 1947. Néanmoins l'Italie a eu la première le courage de faire passer ce principe dans la réalité.

Indépendamment des procédés administratifs utilisés pour donner à un organisme ayant de lourdes responsabilités, tant dans le mouvement des fonds que dans la direction et la conception de la construction, il faut reconnaître que la mise en œuvre d'un service basé sur l'utilisation des services et organismes déjà existants n'est pas sans présenter une originalité, et une efficacité certaine. En effet, l'ensemble des fonds mis à la disposition de l'Ina Casa sont affectés de la façon suivante:

— 97,5 p. 100 à la construction et au prix d'achat du terrain;
— 1,6 p. 100 frais généraux;
— 0,2 p. 100 frais généraux (rétribution de la commission pour l'attribution des logements);
— 0,7 p. 100 divers.

Mais surtout l'Ina Casa, qui, en définitive, n'édifie que le tiers des maisons construites en Italie, joue un rôle extrêmement important dans la conception et en matière de construction et d'architecture.

Très souvent cet organisme a fait œuvre d'innovation qui se répercute sur l'ensemble de la construction italienne.

IV. — L'Incis.

L'institut national pour les maisons des employés de l'Etat (Incis) a pour objet la construction d'habitations à loyer modéré, en vue de la location, et destinées aux fonctionnaires civils et militaires en service. En outre, l'Incis gère lui-même son patrimoine immobilier.

Cet institut fut créé en 1924 sous le fascisme: il fut constamment aidé par les pouvoirs publics de façon à permettre aux militaires et fonctionnaires de louer des logements à un prix modique ne correspondant pas au prix de revient de la construction.

Organisme public, l'Incis, de ce fait, subit un contrôle très approfondi de la part des pouvoirs publics. En ce qui concerne sa gestion financière c'est le ministère du Trésor qui opère les vérifications; en ce qui concerne le plan technique, c'est le ministère des travaux publics par l'intermédiaire du génie civil. La gestion est très centralisée et le comité de l'Incis siège à Rome, avec des sections en Italie du Nord, du Centre et du Sud. Il existe un seul bureau d'étude technique. Le président et les membres du comité sont désignés par les pouvoirs publics.

La règle absolue est la location. L'attribution des logements est effectuée suivant des critères propres à l'Incis, les familles nombreuses et les petit fonctionnaires ayant la priorité.

Le taux particulièrement bas des loyers, qui s'établissait en 1953 à 2.000 lires par pièce et par mois, est compensé par une aide financière importante de l'Etat, effectuée sous forme de redevance budgétaire annuelle. Par ailleurs, l'Incis bénéficie de prêts pour les constructions qu'il effectue, à des conditions avantageuses (caisse des dépôts et prêts, instituts de sécurité sociale, institut national d'assurances). Néanmoins, l'institut possède une autonomie financière et un budget particuliers.

L'apport de l'Etat dans la majorité des cas s'établit comme suit:

— un prêt à 5 p. 100 pendant 50 ans;
— une subvention à fonds perdus égale à la moitié du prix de la construction.

Des subventions sont également accordées pour les frais de réparation et les travaux extraordinaires.

A vrai dire, l'Incis a perdu une partie de son patrimoine immobilier situé dans les anciens territoires coloniaux. Par ailleurs, les pertes subies pendant la guerre ont été relativement importantes. Son activité s'est néanmoins considérablement développée depuis l'année 1951, et en 1953 son patrimoine immobilier dépassait de 3.000 unités celui de 1939, ce qui représente une vingtaine de milliers de pièces supplémentaires.

A l'heure actuelle, l'Incis construit des logements pour le compte de l'Etat et par ailleurs il a mis au nombre de ses activités la réparation des immeubles endommagés par faits de guerre; des résultats extrêmement brillants ont été enregistrés, tant par la rapidité des travaux effectués que par les prix de revient réalisés.

Ce rôle de constructeur et de constructeur bon marché, l'Etat l'a reconnu, puisque l'Incis a été chargé par l'Ina Casa de construire un certain nombre de logements pour son compte.

En définitive, l'objet même de l'Incis est forcément limité, et le moyen de financement utilisé, — la subvention budgétaire — peu original.

Néanmoins, l'Incis avec un patrimoine immobilier estimé en 1954 à 18.000 logements et un peu plus de 100.000 pièces, avec une construction annuelle de l'ordre de 800 logements, présente un intérêt: celui de permettre à l'Etat d'avoir une influence modératrice sur le taux de la construction et sur celui des loyers.

Il existe également un institut pour les habitations économiques de l'administration des chemins de fer de l'Etat qui a seulement été signalé à l'attention de la commission et dont les buts et l'importance sont tout à fait comparables à ceux de l'Incis.

TROISIEME PARTIE

LE PRIX DE LA CONSTRUCTION

Le prix de la construction est moins élevé en Italie qu'en France.

Telle est la constatation qu'il est possible de faire à la suite des renseignements recueillis tant auprès des autorités administratives que des constructeurs italiens.

Chiffrer cette différence avec précision semble à peu près impossible.

Une première difficulté réside tout d'abord dans le choix de l'unité de comparaison.

La monnaie italienne est la lire qui au cours du change officiel vaut 0,58 F. En mars 1954, le cours de la lire au marché libre des changes se situait aux environs de 0,70 F.

Pour opérer une comparaison valable entre le coût de la construction française et italienne, il est préférable d'adopter le taux de change libre qui donne à la monnaie sa véritable valeur.

Quoi qu'il en soit, il a paru préférable après avoir modifié les prix de construction qui ont pu être relevés de chercher à analyser les prix des différents facteurs influant sur le coût de construction.

I. — Quelques données de fait.

Le tableau suivant, extrait du bulletin statistique de Milan, donne un aperçu de l'évolution du prix de la construction effectuée avec ou sans l'aide de l'Etat, entre 1946 et 1953.

Il faut noter que la construction des maisons comprend sept types différents selon la qualité des matériaux utilisés. L'éventail des prix entre ces différents types est d'ailleurs assez resserré. En outre les prix de la construction ont été faussés de 1947 à 1949 par la rareté des matières premières (ciment en particulier). Enfin la conception même de la construction a évolué et l'on s'est efforcé de construire depuis 1950 des habitations à un prix moindre, très souvent en réduisant les éléments de confort, de superficie et en utilisant des matériaux meilleur marché.

Prix de la construction à Milan 1946-1953.

ANNÉE	TYPE		LOGEMENTS	PIÈCES	PRIX EN LIRES	
					Total.	A la pièce.
		1° Sans aide de l'Etat:				
1947	7	Casa Premio. — 1 bâtiment.....	38	186	107.307.000	576.920
1949	1	V. le Omero. — 6 bâtiments.....	300	996	451.000.000	452.811
1951	3	Via Antonini. — 14 bâtiments.....	446 + 6 loges.	2.370	1.016.000.000	428.690
1951	2	Via Barzoni. — 6 bâtiments.....	162 + 2 loges.	860	363.000.000	422.093
1951	3	V. le F. Testi. — 3 bâtiments.....	90 + 1 loge.	480	207.000.000	431.250
1951	3	Via Stamira d'Ancona. — 2 bâtiments.....	60	320	140.000.000	437.500
1951	3	Via Lorenteggio. — 4 bâtiments.....	120	630	274.000.000	434.920
1952	2	Via Inganni. — 7 bâtiments.....	211 + 1 loge.	1.125	475.000.000	422.220
1952	1	Via Giambellino. — 10 bâtiments.....	398	1.318	670.000.000	508.345
1952	1	V. le Fulvio Testi. — 10 bâtiments.....	397 + 1 loge.	1.325	650.000.000	490.565
1952	1	Via G. Da Bussero. — 8 bâtiments.....	282 + 2 loges.	930	430.000.000	462.365
1952	1	Villapizzone. — 4 bâtiments.....	158	526	290.000.000	551.330
1952	4	Cassinis-Barzoni. — 60 maisons individuelles..	60	240	105.000.000	437.500
1952	4	Lorenteggio. — 110 maisons individuelles.....	110	440	192.500.000	437.500
1952	4	Via Palmanova. — 117 maisons individuelles..	117	468	202.500.000	432.700
1953	4	Via Lorenteggio. — 113 maisons individuelles.	113	452	200.000.000	442.478
1953	1	Villapizzone. — 1 bâtiment.....	40	132	75.000.000	568.180
		2° Avec financement Ina Casa:				
1950	2	P. le Gabrio Rosa. — 13 bâtiments.....	330	1.770	710.000.000	401.130
1951	2	Via Barzoni. — 3 bâtiments.....	90	480	181.000.000	377.085
1951	3	Via Cogne. — 10 bâtiments.....	271	1.455	515.953.000	354.607
		3° Avec financement de l'Etat:				
1947	1	Via Montegani. — 5 bâtiments.....	230	780	244.099.000	309.100
1948 1949	1	Via Drago. — 8 bâtiments.....	321	1.085	500.000.000	460.830
1950	1	Via Cogne. — 11 bâtiments.....	275	935	346.628.000	370.725

D'autres prix ont été relevés sur des chantiers, ils concernent des opérations qui venaient d'être achevées ou en cours (1er trimestre 1954).

Ils montrent qu'en 1954 le prix minimum de la construction variait entre 330.000 et 1.256.000 lires la pièce, ce qui même en comptant la lire à 0,70 F est manifestement moins cher qu'en France.

LOCALITE	ORGANISME CONSTRUCTEUR	NOMBRE de logements.	NOMBRE de pièces.	PRIX DE REVIENT de la pièce.	REMARQUES
Rome, maison unifamiliari Lorenteggio.	Institut bâtiment populaire..	2 quartiers, 14 bâtiments, 30 logements par bâtiment.	2.400	550.000	
Rome	Institut maison populaire....	220	950	700.000	
Rome	INCIS	»	»	700.000	
Rome	Initiative privée correspondant à un II B français.	Chaque logement = 117 mètres carrés.	98	4.002.000	Construction 88 millions. Terrain 12 millions. Vente : 68.000 lires/mètre carré.
Milan	Initiative privée Luxe.....	»	»	»	Prix de vente: 135.000 lires le mètre carré.
Milan, quartier Pezzotti.....	Institut autonome logement populaire.	450	1.453	1.256.000	
Milan	Institut autonome logement populaire.	»	»	330.000	Logement minime sans chauffage, logement comprenant 1 pièce, 1 petite cuisine, 1 WC.

II. — **Valeur relative des diverses parties de la construction.**

A. — Pour être en mesure d'apprécier de plus près les éléments du prix de la construction, il a été communiqué à la mission le tableau suivant concernant l'analyse en pourcentage du prix de revient d'un bâtiment composé de 28 logements, de type économique et achevé au début de 1954 à Rome:

	Lires.	P. 100.
Excavations et transports	900.000	1,2
Pieux en béton armé	7.300.000	9,6
Ossature portante en béton armé	18.400.000	24,2
Murs extérieurs	3.500.000	4,6
Cloisons	4.400.000	5,8
Planchers et terrasse	5.800.000	7,6
Travaux en marbre et en pierre	2.200.000	2,9
Enduits	6.200.000	8,2
Menuiseries (portes et fenêtres)	8.900.000	11,7
Travaux en fer	780.000	1,0
Badigeonnage et peinture à l'huile	1.700.000	2,3
Vitrages	420.000	0,6
Installations:		
1. — Hydrauliques et appareils sanitaires	6.600.000	8,7
2. — Chauffage	3.100.000	4,0
3. — Electricité	1.450.000	1,9
4. — Gaz	250.000	0,3
5. — Ascenseur (deux)	2.200.000	2,9
6. — Assainissement (égouts)	650.000	0,9
Extérieurs	1.250.000	1,6
	76.000.000	100
Equipement, frais généraux et profits pour l'entrepreneur 16,45 p. 100	12.500.000	
	88.500.000	

Les prix pouvaient également se décomposer de la façon suivante:

Prix de la construction .....L.	88.500.000	
Projet, direction, vérification (3,115 %) L.	2.750.000	
Total .....L.	91.250.000	78 %
Prix du terrain:		
1275 mètres carrés × L. 20.000	25.500.000	22 %
Prix total .....L.	116.750.000	100 %

Prix unitaire, terrain exclu:

Pour mètre carré: $\frac{91.250.000}{10.800} = 8.450$ L.

Pour mètre cube: $\frac{91.250.000}{2.430} = 37.500$ L.

Pour pièce: $\frac{91.250.000}{168} = 545.000$ L.

Pour logement: $\frac{91.250.000}{28} = 3.275.000$ L.

Prix unitaire, y compris le terrain:

Pour mètre carré: $\frac{116.750.000}{10.800} = 10.800$ L.

Pour mètre cube: $\frac{116.750.000}{2.430} = 48.000$ L.

Pour pièce: $\frac{116.750.000}{168} = 690.000$ L.

Pour logement: $\frac{116.750.000}{28} = 4.150.000$ L.

En cas de vente, il convient d'ajouter à ces derniers prix 25 p. 100 jusqu'à 30 p. 100 de bénéfice pour le propriétaire.

B. — Un autre exemple a été donné. Il s'agit d'une maison de type moyen à Sainte Maria Libératrice.

Ses caractéristiques sont les suivantes:

Immeuble de 8 étages comprenant le terrain plat avec 4 escaliers pour chaque appartement de chacun 3 pièces plus les services;

Fondations sur piliers en ciment armé portant structure en ciment armé;

Surface du terrain: 1.093 mètres carrés;
Surface couverte: 802 mètres carrés;
Volume total: 25.780 mètres cubes;
Volume des terres déplacées: 22.250 mètres cubes;
Nombre de vani: 280;
Nombre de vani destinés aux commerces (12 commerces): 25;
Nombre total de vani: 305.

La surface totale hors gros œuvre est donc de:

6 étages × 802 mètres carrés.	4.812 mètres carrés
7e étage	700 mètres carrés
Surface totale	5.512 mètres carrés

Superficie moyenne par pièce: 5.512 : 280 = 19,75 mètres carrés.

En pourcentage le prix s'établissait comme suit:

a) Gros œuvre:

Cave	1,60 p. 100
Structure portante	15,60 p. 100
Planchers	11,85 p. 100
Murs de remplissage	4,44 p. 100
Cloisons	3,66 p. 100
Total du gros œuvre	37,55 p. 100

b) Opérations complémentaires de finissage:

Goudronnage	0,66 p. 100.
Crépissage	6,30 p. 100.
Dallage	5,72 p. 100.
Ouvrage en pierres de taille	5,54 p. 100.
Revêtement	4,36 p. 100.
Etanchéité	0,48 p. 100.
Vitrerie	0,48 p. 100.
Ouvrages en fer	2,66 p. 100.
Ouvrages divers	1,07 p. 100.
Appareils sanitaires	5,93 p. 100.
Appareils de cuisine	0,50 p. 100.
Peinture	2,12 p. 100.

c) Pose spéciale:

Canalisations	1,63 p. 100.
Canalisations hydrauliques	2,13 p. 100.
Chauffage	5,20 p. 100.
Pose du gaz	0,40 p. 100.
Pose de l'ascenseur	2,80 p. 100.
Pose de l'électricité	1,84 p. 100.
Total	100 p. 100.

C. — A titre de comparaison pour une maison construite à Paris en 1955, le prix de revient se décomposait comme suit:

Terrassement	1,70 p. 100.
Fondations spéciales	2,78 p. 100.
Béton armé, maçonnerie	49,90 p. 100.
Carrelage	2,96 p. 100.
Etanchéité	1,24 p. 100.
Rideaux roulants	1,55 p. 100.
Menuiseries extérieures	2,88 p. 100.
Menuiseries intérieures	5,32 p. 100.
Parquets	5,56 p. 100.
Plomberie	7,04 p. 100.
Chauffage	5,70 p. 100.
Electricité	4,10 p. 100.
Ascenseurs	4,06 p. 100.
Ferronnerie, serrurerie	0,84 p. 100.
Persiennes et grilles articulées	0,50 p. 100.
Peinture, vitrerie	2,20 p. 100.
Divers	0,84 p. 100.
Porte d'entrée	0,67 p. 100.
	99,84 p. 100.

III. — **La main-d'œuvre.**

En Italie il n'existe pas à proprement parler de problème de main-d'œuvre, si ce n'est celui d'un excédent et en définitive, la formation professionnelle s'effectue entre 14 et 18 ans en ce qui concerne la formation spéciale des jeunes ouvriers. Cependant, cette formation professionnelle s'étend en fait sur un plus grand nombre d'années car les pouvoirs publics s'efforcent de donner un métier aux nombreux chômeurs qui existent bien souvent dans le pays.

Dans certains cas, la formation professionnelle et la production sont étroitement mélangées du fait que les apprentis apprennent leur métier directement sur le tas et sont intégrés

à un chantier. Il existe par ailleurs des cours spécialisés pour la formation des divers ouvriers du bâtiment.

Les autorités administratives ont fait remarquer qu'il était beaucoup plus avantageux de donner un métier à des chômeurs plutôt que de leur accorder des allocations de chômage (1).

Les fonds destinés à la formation professionnelle proviennent à la fois du budget de l'Etat, d'un fonds de formation professionnelle subventionné par les travailleurs eux-mêmes, et d'un fonds de prévoyance sociale.

Le Gouvernement a également créé des chantiers de chômage en vue d'effectuer des travaux d'utilité publique.

La formation professionnelle des ouvriers du bâtiment a évolué de la façon suivante:

1948-49: 16.450 ouvriers;
1949-50: 930 cours et 22.814 ouvriers;
1950-51: 1.105 cours et 33.340 ouvriers;
1951-52: 1.250 cours et 26.137 ouvriers;
1952-53: 1.716 cours et 50.460 ouvriers.

Ces chiffres ne concernent que les ouvriers en maçonnerie. Il existe d'autres cours pour les ouvriers électriciens, plombiers, charpentiers.

Etant donné que le chômage sévit surtout dans le Sud de l'Italie, on assiste à une émigration temporaire vers le Nord. Se pose alors la question de déterminer s'il est préférable de déplacer les cours ou, au contraire, de procéder à un recrutement régional quitte à inciter les ouvriers une fois formés à se déplacer d'eux-mêmes là où il existe une demande de travail.

On peut donc affirmer que l'offre de travail est supérieure à la demande et que les quelques difficultés qui peuvent exister résident essentiellement dans le manque de techniciens très qualifiés. Cette situation générale se répercute sur le niveau des salaires.

IV. — **Les salaires.**

a) *Le salaire proprement dit:*

La question des salaires a en effet une importance toute particulière puisque les constructeurs italiens estiment que le pourcentage de la main-d'œuvre sur le total du prix du bâtiment varie de 35 p. 100 pour les bâtiments civils ou de luxe jusqu'à 45 ou 48 p. 100 pour les bâtiments très populaires.

Les comparaisons de salaires, entre la France et l'Italie sont particulièrement délicates: les chiffres fournis à la commission par diverses personnalités présentent des divergences sérieuses.

C'est ainsi que le secrétaire général de la fédération du bâtiment à Rome a donné les chiffres suivants, ayant précisé que les horaires effectifs de travail étaient différents à Rome (48 heures) et à Milan (44 heures).

Salaire quotidien dans le bâtiment.

	1re CATEGORIE	2e CATEGORIE	3e CATEGORIE
	Lires.	Lires.	Lires.
Manœuvre	1.076	1.060	1.044
Manœuvre spécialiste	1.144	1.127	1.110
Ouvrier qualifié	1.213	1.195	1.178
Ouvrier très qualifié	1.345	1.325	1.305

Par ailleurs, le syndicat des entrepreneurs a donné les chiffres suivants:

Prix de la main-d'œuvre: Rome.
(8 heures de travail par jour.)

	Paye + Charges diverses = Total.
Manœuvre commun	1.360 + 723 (53 p. 100) = 2.083
Manœuvre spécialisé	1.450 + 754 (52 p. 100) = 2.204
Ouvrier qualifié	1.530 + 790 (51 p. 100) = 2.320
Ouvrier spécialisé	1.700 + 853 (50 p. 100) = 2.553

(1) A l'heure actuelle le taux de cette allocation est de 200 lires par jour plus quelques légères indemnités ou bien de 100 lires par jour et de 60 lires par enfant.

Quoi qu'il en soit, il apparaît que dans l'évolution du coût de la construction, qui s'est élevé lentement depuis 1948, l'indice des salaires tend à s'accroître dans une proportion beaucoup plus importante que celui des matériaux de construction comme l'indique le tableau suivant:

Indice du coût de la construction.
(Base 100 = 1948.)

ANNÉES	TOTAL	MAIN-D'ŒUVRE	MATERIAUX
1948	100	100	100
1949	96	103	92
1950	98	109	93
1951	111	120	106
1952	118	129	112
1953	119	140	110
1954	121 (1)	141 (1)	111 (1)

(1) Pour le premier semestre.

b) *Horaire de travail et congés:*

Les horaires et les conditions de travail sont sensiblement équivalentes en France et en Italie.

La durée légale du travail est fixée par la loi à 44 heures par semaine.

Les repos hebdomadaires et congés sont fixés par un contrat collectif signé par les principales organisations ouvrières et les syndicats patronaux (1er février 1952).

Le repos hebdomadaire est fixé le dimanche; il peut être remplacé par un jour dans la semaine.

Le nombre de jours fériés est de 21 pour l'année entière.

Le travail « extraordinaire » correspondant à nos heures supplémentaires est fixé de la façon suivante, en pourcentage du salaire:

— travail extraordinaire de jour: 25 p. 100;
— travail effectué un jour de fête: 41 p. 100;
— travail effectué un jour de fête extraordinaire: 47 p. 100;
— travail nocturne non compris dans le tour périodique: 34 p. 100;
— travail nocturne compris dans le tour périodique: 9 p. 100;
— travail extraordinaire de nuit: 47 p. 100;
— travail de nuit effectué un jour de fête: 50 p. 100;
— travail de nuit effectué un jour de fête extraordinaire: 63 p. 100.

Sont considérés comme travaux nocturnes les travaux effectués entre 22 heures et 6 heures du matin.

Les congés annuels sont fixés de la façon suivante:

— 15 jours pour les travailleurs ayant effectué 2 ans de service dans une maison;
— 20 jours pour ceux ayant effectué entre 2 et 10 ans;
— 24 jours pour ceux ayant effectué de 10 à 15 ans de service;
— 28 jours pour ceux ayant plus de 15 ans de service.

V. — **Rémunération de l'architecte.**

En Italie, les architectes perçoivent leurs honoraires soit pour des travaux à forfait, soit pour des travaux sur métré.

Un projet de loi est en préparation qui prévoit le type de rétribution (à tant pour cent, à quantité, à vocation, à discrétion).

D'une façon générale, actuellement les honoraires sont perçus en pourcentage des travaux effectués. Ce pourcentage établi en fonction de la nature de ces travaux varie dans une proportion beaucoup plus large qu'en France. Le tarif est plus diversifié, et il semble bien que le montant des honoraires des architectes en Italie soit inférieur à celui pratiqué en France.

. . . . . .

A l'intérieur de la classe qui nous intéresse, celle de la construction de logement, il existe 6 catégories:

— constructions de grande simplicité, habitations rurales (ia);
— édifices de construction courante, maisons populaires, constructions métalliques (ib);
— constructions de caractère sportif, habitations à caractère commercial (ic);
— palaces et constructions somptuaires, palais publics importants, théâtres, cinémas (id);

— édifices provisoires à caractère décoratif et, en général, tous les édifices qui relèvent d'une technique importante et architecturale (ie);

— constructions de caractère surtout artistique et monumental (if);

— structures ou parties de structures en ciment armé;

— parties de structures en ciment armé avec des techniques spéciales, surtout relatives à une structure antisismique (ig).

A l'intérieur de chacune de ces catégories, le pourcentage représentant les honoraires de l'architecte sur la totalité des travaux est dégressif par rapport à l'importance et au prix de la construction, comme le montre le tableau suivant:

Honoraire de l'architecte en pourcentage du prix des travaux.

PRIX de l'ouvrage.	CONSTRUCTION D'HABITATIONS — Catégories.						
	1 *a*	1 *b*	1 *c*	1 *d*	1 *e*	1 *f*	1 *g*
250.000.....	7,00	8,60	10,10	11,60	22,00	8,00	10,90
500.000.....	6,50	8,15	9,65	11,05	19,00	7,50	10,50
1.000.000.....	6,00	7,40	8,95	10,35	17,00	7,20	9,70
2.500.000.....	5,00	6,15	7,70	9,00	14,50	6,50	8,30
5.000.000.....	4,30	5,00	6,50	8,00	13,00	5,80	7,00
10.000.000.....	3,60	4,30	5,60	7,20	11,50	5,10	6,00
15.000.000.....	3,50	4,25	5,50	7,00	10,50	4,75	5,50
20.000.000.....	3,25	4,15	5,25	6,75	10,00	4,50	5,25
30.000.000.....	3,15	4,00	5,00	6,30	9,00	4,25	5,00
40.000.000.....	3,00	3,75	4,75	6,20	8,50	4,00	4,75
50.000.000.....	2,90	3,50	4,50	6,00	8,00	3,75	4,50
100.000.000.....	2,50	3,00	4,00	5,00	7,00	3,25	4,00
150.000.000.....	2,20	2,60	3,60	4,35	6,20	2,85	3,60
200.000.000.....	2,00	2,40	3,25	3,85	5,50	2,55	3,25
250.000.000.....	1,90	2,20	2,95	3,45	4,90	2,25	2,95
300.000.000.....	1,80	2,10	2,70	3,15	4,40	2,15	2,70
400.000.000.....	1,70	2,00	2,35	2,80	3,80	1,95	2,30
500.000.000.....	1,65	1,90	2,10	2,60	3,40	1,80	2,10

A titre de comparaison indiquons qu'en France les honoraires pour une opération d'ensemble et concernant les travaux ordinaires s'élèvent à:

10 p. 100 pour les travaux ne dépassant pas 1 million;
8 p. 100 pour les premiers 3 millions;
7 p. 100 pour la tranche de 3 à 6 millions;
6,5 p. 100 pour la tranche de 6 à 12 millions;
6 p. 100 ce qui excède 12 millions.

Ce tableau doit donc être comparé avec la colonne I *b* du tableau précédent.

VI. — **Fiscalité.**

L'Etat italien n'a pas cherché à favoriser l'essor de la construction par un dégrèvement massif de la fiscalité frappant la propriété bâtie. Il n'a donc pas poursuivi une politique systématique de dégrèvements fiscaux, se contentant d'accorder certains avantages qui, d'une façon générale, sont moins importants que ceux qu'a consentis la France.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne les constructions effectuées par l'initiative privée sans l'aide de l'Etat, aux termes de la loi Tupini (juillet 1949), les immeubles construits depuis la date de la promulgation de la loi sont exonérés de l'impôt sur la propriété bâtie pour une durée de vingt-cinq ans sous la double condition:

— que la construction soit effectivement commencée avant le 31 décembre 1953 et qu'elle soit achevée dans les deux années qui suivent;

— qu'il ne s'agisse pas d'un immeuble de luxe (1).

Les immeubles édifiés avec l'aide de l'Etat dans le cadre du plan Fanfani ou par des organismes para-administratifs (Ina Casa) bénéficient de cette même exonération de l'impôt sur la propriété bâtie, quelle que soit la date de mise en chantier de la construction.

La fiscalité frappant le patrimoine immobilier semble relativement plus lourde en Italie qu'en France.

(1) En France l'exonération de l'impôt foncier pour les constructions nouvelles s'applique à *tous* les immeubles pour une durée de vingt ans.

I. — Impots d'Etat

A. — *Impôts sur les revenus.*

Impôt foncier (bâti et non bâti):

a) L'impôt foncier bâti frappe le revenu des immeubles bâtis (loyer proprement dit ou valeur locative). Les constructions rurales en sont exemptées parce qu'imposées au foncier non bâti. Les immeubles industriels ne sont imposés que s'ils sont loués à l'entrepreneur.

Une réforme de 1939 a substitué à la déclaration du contribuable, jusque là obligatoire, une méthode d'assiette objective et forfaitaire de détermination du revenu imposable; la confection d'un cadastre a été décidée. L'élément de base du cadastre n'est pas l'immeuble dans son individualité physique, mais l' « unité immobilière » qui est une entité économique. Les loyers imposables sont déterminés au moyen d'un classement des unités immobilières par référence à des catégories d'unités immobilières-types.

Le taux de l'impôt est de 10 p. 100.

b) L'impôt foncier non bâti (impôt sur les terrains) frappe la fraction du revenu des immeubles non bâtis et des constructions rurales, qui revient à leur propriétaire comme tel (rente du sol).

C'est au revenu cadastral multiplié depuis la fin de la guerre par 12, que s'applique le taux de l'impôt qui est de 10 p. 100. Il n'existe pas encore de cadastre uniforme pour toute l'Italie.

B. — *Impôt extraordinaire sur le patrimoine.*

1° Evaluation de la matière imposable:

Immeubles bâtis et non bâtis. L'évaluation est faite à partir du revenu cadastral multiplié par un coefficient déterminé par une commission centrale de recensement.

2° Droits d'enregistrement:

Les transmissions d'immeubles à titre onéreux sont frappées au taux de 3 p. 100 si la valeur est inférieure à 5.000 lires, au taux de 10 p. 100 si elle est supérieure à 5.000 lires.

II. — Impots communaux et provinciaux

a) Surtaxe sur les immeubles bâtis et non bâtis:

Les communes et les provinces ont la faculté de créer des surtaxes aux impôts d'Etat grevant les immeubles bâtis, mais un maximum est fixé par la loi quant au tarif de celles-ci. Trois taux maxima sont prévus selon les autres impôts locaux que les collectivités locales intéressées ont institués dans les conditions fixées par la loi sur les finances locales

Le revenu imposable est celui qui est retenu pour l'assiette des impôts fonciers d'Etat.

Les taux varient dans les communes de 5 à 10 p. 100 sur les terrains et de 5 à 12,5 p. 100 pour les immeubles, et pour les provinces ils varient de 6 à 15 p. 100 pour les terrains et de 10 à 15 p. 100 pour les immeubles.

b) Impôt sur la valeur locative:

Cet impôt ne frappe pas directement le revenu mais un de ses signes les plus manifestes, c'est-à-dire la valeur locative des locaux d'habitation, telle qu'elle résulte des loyers réellement acquittés.

Son taux progressif par tranche va de 5 à 9 p. 100; la progressivité est beaucoup plus rapide dans les petites villes que dans les grands centres urbains.

En ce qui concerne les impôts perçus au profit des communes et des provinces, il ne faut pas s'exagérer leur importance. En effet, si l'assiette est restée constante depuis la guerre, le rendement des impôts frappant le patrimoine immobilier a décru progressivement depuis la guerre.

Le tableau suivant indiquant le pourcentage des impôts assis sur les biens immobiliers par rapport à l'ensemble des ressources fiscales en donne une preuve évidente.

	1939 — p. 100	1953 — p. 100
Surtaxes et taxes communales:		
Surtaxe sur les immeubles.....	16,55	3,82
Taxe sur les loyers perçus.....	9,35	0,8
Surtaxes et taxes provinciales:		
Surtaxe sur les immeubles.....	33,20	10

En conclusion, la fiscalité italienne portant sur la propriété bâtie ne présente pas un caractère très différent de la fiscalité française, et surtout elle n'est pas considérée en Italie comme un moyen d'inciter le secteur privé à investir dans la construction.

VII. — Les matériaux de construction.

La mission n'a pas été en mesure de comparer le prix des divers matériaux entrant dans la construction, les statistiques italiennes n'indiquant en général que des indices de prix.

Par ailleurs les matériaux utilisés en Italie sont relativement différents de ceux utilisés en France. C'est ainsi que les Italiens utilisent dans une très large proportion le marbre comme matériau de base, pour la raison qu'il se trouve en quantité abondante dans le pays et qu'il trouve difficilement preneur sur les marchés étrangers du fait du prix des transports. De telle sorte que l'utilisation de ce marbre donne à la construction italienne une allure certainement plus cossue que la construction française.

En outre le manque de charbon a parfois entraîné des difficultés pour la production de ciment et de briques. Certaines régions ont connu des difficultés particulières, notamment la plaine du Pô où la construction est faite de briques et de béton. Aussi, d'après les autorités italiennes, le prix de la construction dans cette région est-il sensiblement plus élevé que partout ailleurs.

Enfin, il semble bien que le prix des transports des matériaux de construction est sensiblement moins élevé en Italie qu'en France.

Mais le point essentiel, compte tenu de ces remarques, réside dans le fait que depuis 1948 les Italiens *ont fait un effort considérable pour réduire le coût des matériaux, produits industriellement, qui rentrent dans la construction.*

Les tableaux suivants indiquant l'évolution des indices du prix des matériaux de construction en France et en Italie, prouvent cette assertion.

France.

PÉRIODE	INDICES des salaires 1949 = 100.	INDICES DES PRIX DE GROS					
		Ensemble des matériaux.	Ciment.	Briques.	Verres à vitres.	Bois.	Poutrelles.
		1949 = 100.					
1948	89	85	»	»	»	»	»
1949	100	100	100	100	100	100	100
1950	109	105	102	101	140	»	102
1951	140	136	133	118	176	»	133
1952	165	154	150	134	193	»	164
1953	170	150	143	133	195	»	170
1954	177	150	143	134	201	246	167
1955	189	151	143	136	202	280	168

Italie.

PÉRIODE	MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION					
	Indice des prix de gros.					Production.
	Ciment et chaux. (1948 = 100.)	Briques.	Verre.	Bois.	Poutrelles.	Ciment. (Milliers de tonnes.)
1948	100	100	100	100	100	3.144
1949	99	101	102	97	84	4.035
1950	98	106	103	97	78	5.148
1951	106	114	102	124	99	5.748
1952	114	130	98	143	104	6.876
1953	114	132	95	144	88	7.830
1954	113	142	90	146	82	8.755
1955	111	146	88	161	83	10.587

VIII. — Prix du terrain.

Le prix du terrain est extrêmement variable en Italie. D'une manière générale, les autorités italiennes estiment qu'il est équivalent à 3 p. 100 du prix de la construction.

D'après les renseignements recueillis par les membres de la mission, le prix du terrain est néanmoins extrêmement variable; il s'établirait comme suit (en lires):

	CENTRE VILLE	PROCHE BANLIEUE	BANLIEUE éloignée.
Rome	300 à 400.000	60.000 (1)	3 à 5.000
Milan	250 à 300.000	20.000	

(1) Via Etiopa, maison INA.

IX. — Causes diverses concourant à rendre, en Italie, le prix de la construction moins élevé qu'en France.

a) Il existe encore de nombreux terrains libres à la périphérie des villes:

En fait, en Italie, il n'existe pas, ou tout au moins, à un moindre degré ce qu'il est convenu d'appeler une banlieue, c'est-à-dire des pavillons entourés de petits jardins, utilisant une superficie importante du territoire, et la séparation entre la campagne et la ville est beaucoup plus nette qu'en France.

b) Cette situation éminemment favorable pour les constructeurs, permet d'implanter des unités de construction beaucoup plus importantes qu'en France.

En fait, ce sont surtout les organismes de construction aidés par l'Etat qui construisent à la périphérie des villes: leurs moyens financiers importants et leur influence sur les conseils municipaux responsables des adductions d'eau et de l'établissement de la voirie expliquent en grande partie cette situation.

La mission a ainsi visité à Rome les maisons « uni-familiari » à Lorenteggio, construites par l'Institut des Bâtiments populaires et comprenant au total 2.500 pièces (soit 2 quartiers de 14 bâtiments, comportant chacun 30 logements de 3 pièces et une buanderie).

c) Les vastes programmes envisagés permettent de réduire le coût de la construction, tant en ce qui concerne les frais d'études (les mêmes types d'habitation sont répétés à un grand nombre d'exemplaires) que les frais concernant l'achat et le transport des matériaux.

d) Il semble surtout que l'organisation des chantiers soit réalisée dans de meilleures conditions en Italie qu'en France.

En Italie la construction d'un logement dure en moyenne 10 mois — un an au maximum. Sans doute l'Italie bénéficie-t-elle d'un climat plus favorable que la France: le temps où il est impossible de travailler sur un chantier est donc réduit.

Mais ce climat ne suffit pas seul à expliquer la rapidité de la construction italienne. Il faut également en rechercher les causes dans une meilleure organisation des chantiers: un planning sans doute plus poussé, enfin une meilleure coordination des travaux.

De ce fait, les hommes et le matériel sont utilisés avec le maximum d'efficacité.

e) Il conviendrait encore de signaler que les règlements sanitaires et hygiéniques sont moins rigoureux en Italie qu'en France, ce qui permet en définitive, une économie de matériau.

A titre d'exemple, on peut indiquer que dans les constructions populaires, il existe un seul tuyau de descente d'eau (eaux usagées et déversoir de la gouttière), qu'il existe en général une seule gaine collective de cheminée sur laquelle s'insèrent à 3 mètres de hauteur environ, les gaines particulières.

f) En ce qui concerne la construction subventionnée, le prix de revient des logements, comme on l'a vu précédemment, n'est pas grevé par le loyer de l'argent.

En définitive, il est possible d'affirmer que sur chaque facteur déterminant le prix de la construction, l'Italie marque un léger avantage sur la France.

C'est la somme de ces facteurs qui rend en définitive le prix de la construction moins élevé en Italie qu'en France.

X. — Conséquences.

Dans ces conditions et étant donné le prix de la construction, le prix du logement (vente et location) pourrait s'établir en moyenne de la façon suivante (Rome-mars 1954):

	PRIX COURANTS AU MÈTRE CUBE (1) (logement).	
	En vente.	A louer (par mois).
Luxe Lit	100 à 120.000	700 à 800 jusqu'à 1.000 (maximum) pour petit logement.
Civil	85.000	600
Economique	65.000	520
Populaire	45.000	400

(1) Surface excluant les murs extérieurs et la cage de l'escalier commun et l'ascenseur.

QUATRIEME PARTIE

CONSTRUCTION ET INDUSTRIALISATION

I. — Le problème théorique de l'évolution des techniques de construction et de l'industrialisation.

L'Italie porte un intérêt tout particulier au problème de l'industrialisation du bâtiment. Il a paru intéressant de donner un résumé d'une étude faite par un spécialiste italien, M. Giuseppe Ciribini.

Il y a un aspect du problème de la construction bien souvent négligé. C'est celui des améliorations qu'une meilleure organisation technique permettrait d'atteindre.

Dans ce domaine, il faut toujours penser à satisfaire les exigences des futurs habitants, spécialement des catégories de citadins à revenu fixe, en appliquant au domaine de l'industrialisation les règles et les enseignements que les tendances actuelles en matière d'architecture résidentielle, les recherches scientifiques, techniques et technologiques ainsi que les études d'organisation du travail ont permis de préciser.

Les architectes n'ont pas manqué et ne manquent pas en vérité de soutenir la théorie de l'industrialisation et de ses conséquences humaines et sociales. Mais la réalisation de telles idées se heurte au manque de moyens techniques nécessaires. Par ailleurs, sous le terme générique d'industrialisation, il convient de distinguer deux stades: « l'industrialisation par élément de construction distinct interdépendant » et « l'industrialisation intégrale ».

Sur ce point cependant, la nouveauté relative du mot et l'inévitable confusion des langues ont, depuis tout temps, détourné l'attention de ceux qui devaient ou pouvaient s'intéresser au sujet, en l'orientant, d'abord vers ses aspects particuliers (allusion à la « préfabrication ») et en l'obligeant ensuite à s'en éloigner à cause de quelques échecs initiaux.

La théorie de « l'industrialisation par unité » est désormais, sur la foi d'études intéressantes, clairement orientée vers une série bien définie de phases successives qui tiennent compte d'une part des deux étapes essentielles du procédé de construction et de leur montage sur les chantiers, et d'autre part, d'une répartition rationnelle du travail qualifié et non qualifié. Se pose alors le problème de la modulation (ou système de coordination) des différents éléments, de la connexion lors du montage des unités accouplables diverses et de différentes provenances, de l'unification et de la production en série d'éléments de construction.

« Préfabrication » est un terme équivoque du langage courant, mais très clair signifiant: production en série, effectuée en usine, de « types » bien déterminés et spécialement étudiés (structure, équipement, installation) à transporter démontés pour un rapide montage sur place.

La préfabrication peut alors ou se résoudre en un problème privé de production, ou constituer vraiment une solution nouvelle et générale du problème de l'habitation (industrialisation intégrale) et pour laquelle il serait nécessaire d'employer les ressources morales et matérielles d'une collectivité tout entière.

Pour le procédé de l'industrialisation par unité on peut, de toute façon, améliorer notablement le niveau technique de la production du bâtiment tout en comprimant les prix; l'opération présente les avantages de production en série et ceux dérivant de la simplication des opération de montage.

On peut objecter que l'industrialisation est déjà, du moins en partie, passée dans les faits en tant que production en série de quelques unités de construction. Il est facile de répondre qu'une production de série bien unifiée est supérieure à la simple production de série pratiquée par des industries isolées (à tout le moins, parce que, dans les grosses productions uniques, se concentre généralement le fruit de l'activité, de recherche et de l'expérienc du plus grand nombre de spécialistes en la matière) et qu'une production de série modulée et unifiée est infiniment supérieure sur le plan technique et économique.

Industrialisation par unité de construction.

Le choix du modèle n'est en aucun cas chose facile, que ce soit parce que celui-ci doit correspondre aux différentes exigences de la technique de construction, soit à cause de la nécessité — transitoire — de concilier les modèles avec les usages commerciaux existant au moment de la fixation du prix.

En Italie comme à l'étranger, par l'intermédiaire de l'Entente nationale d'unification, ont cependant été posées les normes-bases pour la coordination générale. Le stade ultérieur consistera à unifier les cotes modulées et à choisir les normes qui permettront, à travers l'indication de tolérance, la parfaite connexion des éléments accouplables de diverses natures et de différentes provenances.

Quant aux productions de série, la fabrication d'unités concerne spécialement la construction (blocs-eau, éléments complets de plafonnage, etc.) et se présente déjà comme production de masse, bien que le montage ne soit pas encore coordonné par manque de normes et d'unifications particulières; pour cette raison, le résultat économique n'est pas encore ce qu'il devrait être eu égard à la capacité insuffisante d'absorption des marchés.

La recherche des procédés de construction nouveaux est plus avancée.

Le domaine des idées est ici très fertile, et les applications vont de la maçonnerie préformée en moules perdus ou récupérables, à la maçonnerie en blocs porteurs ou non, aux panneaux supportés et portants, aux ossatures indépendantes construites en usine ou à pied d'œuvre.

Les conditions locales orientent la recherche dans ce domaine vers les constructions à plusieurs étages, ce qui est la plupart du temps négligé dans les pays étrangers.

Mais il serait important de soigner au maximum aussi bien les équipements pour le chantier de montage, que ceux venant de l'usine de production et de tenir un plus grand compte du problème des transports.

Industrialisation intégrale.

Quelques grandes industries italiennes l'avaient envisagée, spécialement dans l'après-guerre immédiat, sans prendre pourtant aucune décision.

Quelques organismes d'Etat ont constaté cette aspiration vers un renouveau des méthodes de construction. Des constructions pilotes ont été financées par le ministère des travaux publics pour les deux quartiers expérimentaux de Milan (Triennale) et de Naples (Posillipo) l'Unrra Casa a agi dans le même sens. Un centre d'études sur l'habitation: le conseil national, a été créé, avec stations expérimentales à Milan, à Rome et à Naples, et l'industrie utilise déjà les résultats obtenus de telles stations. Le ministère des travaux publics a créé un comité national italien pour la documentation sur l'architecture, sur l'industrie de la construction, en liaison avec la commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies, ayant pour tâche de tenir à jour ce qui est étudié, expérimenté, produit en Italie et à l'étranger.

Toutes ces mesures sont réconfortantes, mais insuffisantes.

Mesures à mettre en œuvre pour favoriser l'industrialisation.

1° Etude préalable de l'implantation générale:

L'application des procédés de construction industrialisée n'apparaît pas parfaite si elle n'est pas établie en liaison avec les programmes d'urbanisme,

2° Etude préalable de plans d'investissements industriels:

Il est vraisemblable que les résultats des investissements ne se feront pas sentir à brève échéance.

3° Etude préalable des marchés:

La production de série et le montage réclament généralement des investissements initiaux plus importants pour l'équipement, etc. que la simple production de pièces sur commande: à de tels investissements doit correspondre évidemment une demande suffisante. Il appartiendra spécialement aux pouvoirs publics d'encourager, en premier, cette production.

4° Etude préalable en ce qui concerne la maîtrise et les cadres:

Il y aura, au début, un manque de personnel apte à la mise en œuvre des matériaux industrialisés: il y a les préjugés accumulés contre l'idée d'expérimentation. Le fait se vérifie toujours quand on innove, spécialement dans un secteur traditionnel comme celui de la construction.

Se pose alors le problème de la rééducation graduelle du personnel (travail qualifié), tandis que sera possible une claire répartition des fonctions inhérentes au travail qualifié et de celles inhérentes au travail non qualifié.

5° Etude préalable de l'étude, de la recherche et de la mise au point:

La maison est un organisme tellement complexe que l'étude de sa production plus rationnelle est une question vraiment importante. La pratique de l'étude, de l'expérimentation et de la mise au point n'est pas, pourtant, nouvelle dans le domaine industriel, mais doit être poursuivie avec les moyens nécessaires.

6° Etude préalable de la réglementation:

Le procédé de l'industrialisation demande une nouvelle et adéquate réglementation, basée non pas sur la coercitive mais plutôt sur celle de sa libre acceptation. Et par réglementation il faut entendre un ensemble de textes qui vont des tables d'unification aux règlements urbanistes et édilitaires, et aux normes pour la rédaction des projets.

II. — Problème pratique de l'industrialisation du bâtiment.

Si le problème théorique de la rationalisation et de l'industrialisation du bâtiment semble judicieusement posé, il semble bien également que l'Italie ait éprouvé les mêmes difficultés pour mettre en application les principes ainsi dégagés.

Pourtant les pouvoirs publics italiens avaient adopté en ce qui concerne la rationalisation une attitude beaucoup plus énergique qu'en France. C'est ainsi que la loi Fanfani avait donné délégation à l'Ina Casa, en vue de réaliser un abaissement du prix de la construction, d'adopter des dispositions permettant de promouvoir une rationalisation des éléments de construction, pour les logements construits avec l'aide de l'Etat.

Le Comité exécutif de l'Ina Casa fixait les normes suivantes:

a) Hauteur des étages de plancher à plancher = 3,30 m normale, tolérance 3,50 m — 3,10 m.

Pour une hauteur de 3,30 m les escaliers auront 20 marches; leur largeur utile sera de 1,10 m.

b) Toutes les installations extérieures auront les dimensions de chassis suivantes:

59,5	65,5	71,5	en largeur pour un battant;
109	121	133	en largeur pour deux battants;
157,5	175,5	193,5	en largeur pour trois battants;
165,5	178,5	196,5	en hauteur par fenêtre;
244,5	262,5	280	en hauteur par porte-balcon.

c) Portes internes, d'un seul tenant:

60	70	80	pour une hauteur de 205 sans chambranle;
80	90	100	pour une hauteur de 215 avec chambranle.

D'un rapport au Congrès national des Instituts autonomes pour les maisons populaires, il ressort que: « *Les résultats en matière de rationalisation ont été à peu près nuls, exception faite pour la hauteur des étages* ». Pourtant, les normes prescrites étaient singulièrement simples. Il faut voir la cause d'un tel refus de rationalisation dans:

— la résistance des architectes qui veulent garder une complète liberté, sous le prétexte de ne pas porter atteinte à leur personnalité;

— les industriels, fabricants de matériaux de construction, qui ont peur en renonçant à une variété de concurrents mieux outillés qu'eux-mêmes;

— les entrepreneurs qui refusent d'utiliser la production en série contraire à leurs habitudes et craignent de perdre des contrats déjà passés ou en cours dans la mesure où les cahiers des charges ne comportent pas de précision dans le domaine de la rationalisation;

— enfin les organismes de construction n'ont pas apporté un souci suffisant de faire exécuter les directives reçues.

Quoi qu'il en soit et malgré le peu de résultats effectifs obtenus, les Italiens travaillent à la rationalisation et à l'industrialisation du bâtiment sur une échelle encore expérimentale.

A Rome, comme à Milan, existent des chantiers d'expérimentation destinés à mettre en œuvre des procédés de préfabrication et de construction de matériaux en série.

CINQUIEME PARTIE

PRINCIPES D'URBANISME EN ITALIE

Au mois de mars 1948, le ministre des travaux publics créa une commission chargée d'étudier les problèmes relatifs à la construction de maisons d'habitation et de formuler à ce sujet des propositions d'ordre technique et financier.

La commission entreprit cette étude en examinant l'aspect technique — urbaniste, d'une part, et sociale — financier d'autre part. Un schéma de législation fut élaboré; limité à la partie générale du problème, il fut considéré par ses auteurs comme une introduction nécessaire à l'élaboration d'une réglementation plus détaillée, véritable « code du bâtiment ». Le sujet est de nature éminemment fluide et complexe. Il a donc été nécessaire d'accomplir un effort considérable pour aboutir à des conclusions concrètes. Le texte qui va suivre est donc une préparation à un schéma pouvant servir de base à une législation organique de l'habitation.

1° *L'habitat.*

Les qualités requises pour l'habitation ne sont satisfaisantes, en ce qui concerne la maison, que dans la mesure où la maison elle-même n'est qu'un élément d'un ensemble de constructions plus vastes et plus variées qui, à son tour, constitue l'habitat.

Pour qu'un ensemble de maisons puisse former un habitat, il est nécessaire qu'il dispose de moyens aptes à satisfaire, dans le cadre économique, les exigences de la vie individuelle, familiale et collective de ses habitants, suivant les facteurs: spirituel, commercial, culturel, éducatif, hygiénique, sanitaire, récréatif.

Pour que l'établissement d'un groupe d'habitations soit possible, il faut assurer préalablement sa jonction avec les lieux habituels de travail de ses habitants, de sorte que le temps pour l'aller et le retour soit en juste rapport avec la durée du travail lui-même.

Le territoire de la commune qui est soumis à un plan général d'aménagement sera subdivisé en quatre zones:

a) Zone intérieure;
b) Zone de la périphérie;
c) Quartiers ou communautés d'expansion prévus par le plan;
d) Zone rurale.

La zone intérieure comprend, en général, le noyau originaire ou le plus ancien de la ville, où se trouvent, avec les plus importants monuments, les groupements utilitaires et architecturaux qui forment l'ambiance aux monuments mêmes construits jusqu'au début du XIXe siècle. En général, la zone intérieure a ses limites naturelles dans l'ancienne enceinte en maçonnerie ou dans l'enceinte de routes, ou bien, à défaut de cela, dans des lignes limites qui doivent être marquées par le plan.

La zone de périphérie est celle qui, ayant pris ses racines dans la zone centrale, représente l'expansion de la ville telle qu'elle s'est produite à partir du XIXe siècle. Elle constitue l'élément de passage de la zone intérieure à celle d'expansion.

Les quartiers ou communautés d'expansion constituent des zones de construction qu'on devra créer organiquement dans ces secteurs du territoire de la commune liés au futur développement résidentiel suivant les indications du plan d'aménagement.

La zone rurale, enfin, comprend tout le reste du territoire de la commune où l'on pourra construire les bâtiments nécessaires à la culture des champs.

Pour chacune de ces zones, le règlement devra établir les types de construction correspondant, indiquer les surfaces maxima pour l'utilisation du sol; les limites de hauteur des nouvelles constructions, les distances entre les édifices, et celles

par rapport aux alignements assignés à chaque type de construction.

Quand les transformations prévues par les plans d'urbanisme produisent des variations économiques sur l'évaluation des terrains à bâtir, les rapports entre les propriétaires et les administrations publiques doivent être établis de façon que les avantages qui pourraient résulter de ces transformations soient entièrement et exclusivement réservés aux administrations.

2° *La maison en particulier.*

Généralités.

La maison est un facteur fondamental, positif et opérant pour la vie familiale et individuelle considérée dans ses exigences et dans ses répercussions morales, physiques et sociales.

L'agencement de la maison sera conçu en fonction des exigences de la vie familiale afin de permettre la formation et le développement spirituel de la personnalité de chacun de ses membres et la libre manifestation de la subjectivité de la famille considérée dans sa valeur de centre unitaire.

A l'idée de famille est liée celle de vie en commun; il en dérive que la maison doit permettre et seconder cette exigence fondamentale, en articulant et en caractérisant les surfaces dans ce but.

. . . . . .

La société crée, par ses organes représentatifs, les conditions suffisantes pour que chaque membre de la communauté puisse avoir une maison; de son côté, chaque membre de la communauté, tout en ayant le droit d'habiter une maison en relation avec ses besoins, a aussi le devoir de maintenir, à l'égard de la société, sa maison saine et convenable.

La jouissance de la maison ne doit pas être subordonnée au contrat de travail de son locataire; les rapports entre propriétaire et locataire doivent être indépendants de ceux qui existent entre employé et employeur lorsque ce dernier est aussi propriétaire.

Afin que la maison puisse influencer d'une façon positive la vie de la famille, il est nécessaire qu'elle soit constituée et articulée de façon à satisfaire au moins à trois fonctions fondamentales: la vie en commun, le repos, les services.

Pour satisfaire à la fonction de repos, chaque famille devra disposer au moins de:

a) Une chambre à coucher pour les parents;
b) Une chambre à coucher pour les filles;
c) Une chambre à coucher pour les garçons.

. . . . . .

La fonction de la maison.

Pièces pour la vie en commun. — Ces pièces constituent le moyen par lequel la famille peut établir et maintenir des contacts et des rapports avec le monde extérieur. L'espace relatif à ces pièces doit être en rapport avec le nombre d' « unités-lit » prévues pour le logement; la configuration de cet espace même, sa position dans l'ensemble de la maison, sa liaison avec les services et avec les chambres à coucher doivent être telles qu'elles caractérisent la fonction qui lui est propre.

Chambres à coucher. — Il faut tenir compte en général que n'importe quel genre de chambre à coucher d'une maison d'habitation normale peut quelquefois se transformer en chambre de malade.

Dans la chambre à coucher des parents ont doit prévoir l'espace nécessaire pour un berceau.

La chambre à coucher des enfants doit pouvoir répondre aux exigences de l'étude. Par conséquent, outre l'espace nécessaire pour les lits, il faut prévoir celui pour les tables de travail, tout en tenant compte pour celles-ci d'une disposition rationnelle par rapport à la lumière naturelle.

Chaque chambre ne devrait pas contenir plus de deux lits.

Services. — . . . . . .

Salles de bains. — . . . . . .

Services en commun:

a) Escaliers. — . . . . . .

b) Lavoirs et étendoirs. — Pour chaque édifice ou groupe d'édifices destinés à l'habitation il est nécessaire d'installer un service collectif de buanderie.

Laver et étendre le linge étant deux opérations strictement liées entre elles, il est nécessaire que les espaces destinés à chacune de ces fonctions soient attenants. La buanderie doit être installée dans un local couvert et de préférence fermé; au contraire, l'espace réservé à l'étendage doit être en partie découvert et en partie couvert mais bien aéré pour permettre au linge de sécher même dans les jours pluvieux.

c) Chauffage. — Dans chaque logement on devra envisager un conduit de fumée indépendant de ceux de la cuisine et de la salle de bains afin d'assurer la possibilité d'un chauffage autonome, même lorsqu'on a prévu l'installation du chauffage central.

Distribution et articulation de l'espace interne.

La superficie n'est pas suffisante à caractériser par elle-même des pièces et à leur assurer leur propre fonction. A la superficie on doit associer la distribution et l'articulation réciproques des pièces elles-même, de façon à déterminer, dans un ensemble harmonieux, cette configuration de la maison qui réponde intimement aux fonctions humaines et sociales indiquées précédemment.

La conception de la maison ne doit pas être basée sur des schémas structurels préconçus mais sur des définitions d'espace déterminées par les fonctions de chaque pièce; la structure doit dériver des limites de l'espace interne; et ce n'est pas l'espace qui doit être n'importe comment la conséquence de la distribution structurelle.

La distribution fonctionnelle des pièces doit respecter les exigences propres à chacune d'elles et rendre possible une liaison de tous les groupes sans entraver, mais au contraire en favorisant la communauté de la vie en famille.

Le couloir considéré comme dégagement pour les différentes pièces est, en réalité, une séparation entre les pièces elles-mêmes et il doit être évité car il constitue, en général, un obstacle à la vie en commun de la famille.

Les raisons d'économie pour la construction de la cuisine contiguë à la salle de bains ne doivent pas prévaloir sur les conceptions fonctionnelles énoncées ci-dessus.

L'espace externe.

a) L'espace environnant:

La maison est liée à la nature et au genre de l'espace qui l'entoure. Par conséquent, les édifices pour des maisons d'habitation doivent être construits, dans la mesure du possible, dans des quartiers résidentiels pourvus de vastes zones de verdure et ils doivent être bien orientés.

Quand on doit construire dans la zone centrale de la ville, il est nécessaire de caractériser, dans la mesure du possible, l'espace environnant pour qu'il corresponde au mieux aux exigences de la maison.

b) L'espace externe au niveau de la maison:

Chaque maison doit être pourvue d'un espace externe plus ou moins étendu au niveau du plancher.

Cet espace doit être le prolongement pour ainsi dire, de l'espace interne des pièces destinées à la vie en commun. Il doit conserver idéalement le sens de la limite et maintenir le caractère d'intimité propre à l'espace clos de la maison.

Les vérandas et les terrasses sont préférables aux balcons, parce qu'elles permettent de séjourner et se transforment ainsi en un coin ouvert de séjour.

c) Protection de l'intimité de la maison:

. . . . . .

(Il s'agit dans ces paragraphes de protéger l'intimité de la maison avec les moyens les plus efficaces contre des bruits d'une part et les servitudes dues au voisinage d'autres habitations d'autre part.)

L'hygiène.

Les paragraphes consacrés à l'hygiène correspondent d'une façon générale aux règlements français d'hygiène et de salubrité. Ils ne présentent de ce fait aucun caractère original.

SIXIEME PARTIE

UN CAS CONCRET: ROME ET MILAN

I. — Les méthodes de construction utilisées dans la commune de Milan.

Les adjudications des travaux ont eu lieu grâce à des soumissions privées pour la fourniture des immeubles totalement achevés. Les entrepreneurs dont les propositions ont été retenues doivent indiquer le pourcentage de rabais qu'ils sont disposés à accorder sur le prix au mètre cube vide de l'immeuble fini, prix établis par l'administration.

Par ailleurs, les entreprises n'ont en principe pas le droit de sous-traiter. D'après les renseignements recueillis sur place, les entreprises de travaux publics et de bâtiment comprennent 80 p. 100 de petites entreprises utilisant moins de 200 ouvriers. Parfois, ces entreprises se groupent pour pouvoir obtenir des adjudications.

En principe, les constructions ont été réalisées en utilisant les matériaux suivants:

1° Structure portante et maçonnerie extérieure: elles sont réalisées avec des maçonneries en briques pleines ou des piliers en béton armé, avec des panneaux en maçonnerie de briques communes pleines ou creuses, ou blocs creux, en argile cuit isothermique, en plots préfabriqués en ciment et pierre ponce.

Dans ce cas, l'ensemble est renforcé, pour obtenir une meilleure fonction portante, par des piliers cylindriques en béton armé fretté;

2° Les planchers: ils sont réalisés en structure mixte béton armé et grandes briques creuses coulées sur place, ou poutres préfabriquées et briques creuses, ou en béton précontraint et terre cuite;

3° Couverture du toit: elle est faite en béton armé et briques creuses, et recouverte d'une couche imperméable composée de tuiles en argile cuite;

4° Les escaliers: les marches et les paliers sont réalisés en mosaïque de marbre poli ou en marbre (bronzetto, carrare blanc, travertin);

5° Clôture: elles sont effectuées en briques creuses (8×12×24 ou 4.5×5×30);

6° Le crépi extérieur: il est réalisé en pétriflant rasé en plaqué ou terranova;

7° Revêtements des planchers: les constructeurs utilisent des carreaux composés de grenaille de marbre et de ciment (20×20) de petites plaques en grès de 7,5×15;

8° Les conduits de décharge à l'égout sont faits en grès (tuyaux et pièces spéciales de la Société des grès);

9° Les conduits de fumée: ils sont constitués par des tuyaux avec des faites en maçonnerie, en fibro-ciment ou bien en blocs préfabriqués;

10° Les installations sanitaires comprennent les baignoires en grenaille de marbre et ciment poli, en tôle d'acier émaillée en fonte émaillée; les lavabos sont en céramique, les éviers en fire clay ou en grenaille de marbre et ciment, les robinets en bronze chromé à tige fixe;

11° Les conduits à ordures et vide-ordures sont faits en ciment et fibro-ciment ou en tôle;

12° Les portes et fenêtres sont en bois.

II. — La politique foncière urbaine à Milan.

Plan d'aménagement général et plan de reconstruction.

Milan, comme il l'a été indiqué précédemment, fut gravement endommagée durant la guerre et s'est trouvée au lendemain des hostilités dans la nécessité d'établir un plan de reconstruction fondé sur des critères essentiellement différents de ceux qui avaient été suivis lors de l'élaboration du plan d'aménagement étudié avant guerre.

En effet, les destructions dues aux bombardements rendaient possibles des réalisations auxquelles les architectes n'auraient jamais pu songer auparavant.

L'administration a développé ses études dans le cadre de la législation existante, c'est-à-dire:

— la loi du 17 août 1942, relative à la reconstruction;

— les différentes dispositions législatives pour la reconstruction des habitats endommagés par la guerre (loi du 27 octobre 1951).

Les principes qui ont été à la base des études pour l'établissement du nouveau plan d'aménagement de Milan ont été les suivants:

1° Le respect du vieux centre de la ville et la création d'un nouveau centre directionnel distinct du premier;

2° La création de nouvelles zones, ayant pour objet de décentraliser les industries et de développer les quartiers résidentiels autonomes, tout en limitant la construction à certaines parties du territoire de la commune suivant les tendances naturelles d'expansion des agrégats urbains;

3° L'insertion de ce plan d'aménagement communal dans un projet de plan plus vaste et comprenant le territoire de plusieurs provinces;

4° La formation de grands axes de pénétration dans les agrégats urbains avec un projet de réorganisation de moyens de transport et la création d'un métro souterrain.

Le plan d'aménagement élaboré en 1948, revisé en 1949 fut adopté par l'administration en 1950.

Les auteurs du plan rassemblèrent les observations provenant des organisations industrielles et des particuliers, et formulèrent des conclusions sur ces observations. Après quoi, le plan fut envoyé aux directions centrales de l'administration de l'Etat qui doivent selon la législation italienne, approuver définitivement le plan d'aménagement.

Au moment de la visite de la mission, le plan d'aménagement de Milan avait déjà obtenu le vote favorable du conseil supérieur des travaux publics et l'approbation du Gouvernement.

L'administration municipale, tout en élaborant le plan d'aménagement général, préparait dans le même temps, en vertu des lois relatives à la reconstruction des habitats détruits par la guerre, le plan de reconstruction des quartiers importants de la ville. Ce plan avait obtenu l'approbation des organes centraux de l'administration de l'Etat en février 1949.

Etant donné la pénurie de logements, la municipalité a aussitôt entrepris de mettre en œuvre le plan de reconstruction dès qu'il fut approuvé. De la sorte, des réalisations importantes ont déjà été effectuées; elles constituent une anticipation du plan général d'aménagement.

Dans le cadre de ces réalisations, des normes ont été retenues concernant la dispositon, la hauteur des bâtiments et les unités architecturales. Aussi peut-on affirmer que la construction a été disciplinée, aussi bien du point de vue organique que du point de vue esthétique et hygiénique.

Les autorités locales se sont occupées en même temps des surfaces laissées libres et des aménagements de tout ce qui est nécessaire à la vie des différents quartiers: jardins, espaces verts, garages.

En ce qui concerne la ville même de Milan, les autorités locales ont décidé de mettre en relief et d'entourer de zones vertes les monuments importants de la ville, épargnés par la guerre, ou restaurés. Ainsi, l'ancien a été harmonisé avec des critères modernes d'architecture.

Quant à la création de nouveaux quartiers à la périphérie de la ville, le principe a été adopté selon lequel ils doivent se suffire à eux-mêmes, tant en ce qui concerne les bâtiments que les services.

III. — Construction et reconstruction à Milan.

Le problème fondamental, pour ceux qui ont la charge de la gestion de la ville de Milan, est celui de prévoir à longue échéance, la possibilité d'une extension en fonction de l'augmentation de sa population.

En effet, la population de Milan qui, en 1931, était de 962.000 habitants, a atteint, en 1951, 1.270.000, soit une augmentation de 300.000 unités en vingt ans.

Cette augmentation aurait été supérieure si les événements de guerre, qui ont éloigné de la ville plusieurs milliers d'habitants, n'étaient pas intervenus.

On peut prévoir que l'industrialisation de la ville provoquera dans les proches années à venir une augmentation de la population proportionnellement plus importante que celle intervenue dans les trente dernières années.

Les édiles doivent avoir dans l'esprit les modifications intervenues dans la structure même du logement: en 1931, on comptait à Milan à peu près 800.000 pièces d'habitation et 300.000 appartements pour une population de 960.000 habitants, c'est-à-dire 1,22 personne par pièce. Dans la période 1931-1936 on avait constaté une amélioration puisque la densité d'habitation était tombée à 1,15 personne par pièce.

La guerre interrompit brutalement ce mouvement: 260.000 pièces furent détruites au cours des hostilités, soit une réduction du patrimoine immobilier de 8,59 p. 100 comparé aux disponibilités recensées en 1931.

La reconstruction due, en partie, à l'initiative des pouvoirs publics et, en partie, à l'activité privée, avec ou sans l'aide de l'Etat, a donné les résultats suivants:

Pièces d'habitation: 1.030.000 — soit + 28,41 p. 100 par rapport à 1931.

Logements: 373.000 — soit + 32,13 p. 100 par rapport à 1931.

La densité d'habitation se situe à l'heure actuelle à 1,24 personne par pièce. Il faut remarquer que 50 p. 100 des locaux bâtis depuis 1945 ont été construits sans l'aide de l'Etat.

Cependant, la situation du logement reste encore critique à Milan, comme d'ailleurs dans toutes les grandes villes de l'Italie; il existe en effet une pénurie considérable de locaux d'habitation destinés à la classe ouvrière et à la petite bourgeoisie. Cette situation est due au fait que l'activité privée se désintéresse de ce genre d'investissements, préférant faire construire des logements de luxe à usage locatif.

Les objectifs que se propose la municipalité de Milan visent à ce que la densité moyenne d'habitation par pièce soit égale à 1. C'est pourquoi elle cherche, dans un premier stade, à créer de vastes quartiers populaires de façon que la densité de population moyenne par local, qui était en 1950 de 3,15, arrive à être inférieure à 2.

D'après le rythme actuel de la construction et si ce rythme arrive à être maintenu, ce qui est très probable, ce premier objectif pourra être atteint en quelques années; en d'autres termes le rythme de reconstruction de la ville de Milan est assez satisfaisant.

SEPTIEME PARTIE

LES PLANS REGIONAUX EN ITALIE

I. — La planification régionale.

L'Italie, avec son problème permanent de déséquilibre économique et démographique entre l'Italie du Nord et l'Italie du Sud, a été le premier pays à poser le problème du développement régional en termes aussi précis et détaillés que possible. Le problème de l'implantation de l'habitat en liaison avec celui de la création de nouvelles industries constitue une

partie importante de ces plans. C'est pourquoi il a paru intéressant de donner une analyse succincte de l'étude élaborée par le Ministère des Travaux publics italiens sur les critères inspirant l'étude des plans territoriaux de coordination.

En outre, il n'a pas paru possible de dégager le seul problème du logement de son contexte, puisqu'en définitive il s'y imbrique très étroitement et en constitue la base.

La planification régionale:

Parmi les plans d'urbanisme, les plans territoriaux de coordination — plus communément appelés « plans régionaux » — sont les plus amples et les plus complexes.

La caractéristique fondamentale des plans régionaux, c'est d'être avant tout des « plans », c'est-à-dire qu'ils se présentent comme un *programme* qui se développe dans le temps et se présentent sous une forme graphique. Ils réglementent et donnent des normes qui serviront à guider le développement et à ordonner la vie de la cité.

Par exemple, si une ville manifestait l'intention de construire des quartiers résidentiels dans une zone insalubre ou dans une zone qui ne puisse recevoir des services de voirie, et pour la seule raison de la proximité avec cette ville, le plan ne devra pas permettre d'établir un réseau de rues, mais devra, suivant un programme défini, faciliter la construction dans un autre secteur plus salubre, en écartant les obstacles qui jusqu'alors s'y opposaient.

Cette idée, appliquée dans le cadre du plan d'une ville, lorsqu'on la transpose à l'échelle de la région, dégage naturellement de nouveaux aspects et permet d'envisager des applications plus vastes encore.

Pour ne donner qu'un exemple, le plan régional, non seulement identifie les aires destinées à l'industrie, mais pour ce faire, tient compte, dans le cadre de l'économie générale, de la plus ou moins grande opportunité de développer les industries et peut même interdire leur installation dans un secteur déterminé du territoire.

Le rôle du plan régional — comme du reste celui des plans généraux des communes — dépasse donc les fonctions de coordination des diverses activités qui s'exercent dans le cadre de la région, pour assurer celui de programme de base à partir duquel s'ordonnancent les programmes des diverses autorités.

L'administration des chemins de fer, l'entreprise nationale des routes nationales, le ministère de l'agriculture, les sociétés d'électricité, les grandes sociétés de construction, et tant d'autres travaillent selon des plans qui encadrent leur activité: les villes, la conservation des monuments et jusqu'aux entreprises publicitaires... On s'aperçoit aujourd'hui que depuis une dizaine d'années ces plans qui prolifèrent sont dispersés, discordants, opposés et anti-économiques, sur un plan général, bien que chaque branche en soit planifiée.

C'est en définitive la négation de la planification, phénomène qu'on peut observer partout, en Italie comme à l'étranger.

L'absence d'un « plan des plans » non seulement diminue l'efficacité des programmes particuliers, mais tourne complètement en désavantage cet effort de planification qui, dans leur principe, devrait apporter ordre et économie. Ces avantages, seul un plan régional peut les offrir.

D'autrer part, le plan ne se contente pas de rassembler, coordonner et rendre efficaces les différents programmes, il va plus loin. Il rend nécessaire l'examen minutieux des programmes pour les proportionner aux besoins et aux possibilités et les diriger dans leur choix, en écartant éventuellement certaines solutions qui, dans le cadre de l'intérêt général de la région, apparaissent tout à fait dommageables.

Prenons un exemple d'une région à caractéristique agricole, mais liée indissolublement au régime hydrographique d'un groupe de vallées montagnardes, de telle sorte qu'un bouleversement de ce régime soit par une industrialisation, soit par la déviation des cours d'eau, devrait amener la destruction ou l'appauvrissement de l'agriculture, le plan régional devrait intervenir et écarter éventuellement, après avoir pesé les avantages et les inconvénients, la possibilité d'y créer cette industrie.

Le but du plan régional est donc, en résumé, de réaliser l'équilibre entre les différents éléments: population, économie et possibilités du territoire. Il ne veut être que la planification des plans particuliers.

La planification régionale constitue donc un pas en avant par rapport à la planification industrielle et urbaine, phénomène plus spécialisé et isolé.

La région:

Avant d'examiner quels sont les différents aspects qui doivent être pris en considération lors de l'élaboration des plans régionaux, il convient d'abord de définir la « région ».

Il faut préciser avant tout que la région n'est pas tant le territoire enfermé dans une certaine limite administrative, qu'un complexe économique. C'est une expression géographique dans le sens le plus complet du mot, dans le sens aussi d'une géographie humaine. Ce milieu est défini par un certain nombre d'éléments: nature du sol, climat, altitude, possibilités de production, type ethnique, usages et coutumes, paysage, arts et histoire, en un mot la culture. En second lieu, la région est individualisée par son potentiel énergétique. La région ainsi identifiée apparaît comme un ensemble économique spécifique. Cela ne signifie pas cependant autarcie: au contraire, l'économie régionale est, en un sens, complémentaire de celle des autres régions dans le cadre national; tout en conservant son caractère, sa structure propres, elle est étroitement liée avec l'économie des régions voisines.

Les limites administratives de la région, très souvent, ne coïncident pas avec celles du complexe économique; certaines régions du Piémont gravitent plutôt autour de la Ligurie ou de la Lombardie; il est difficile de définir la Vénétie et de la distinguer de l'Emilie septentrionale.

Cependant, même si l'actuelle délimitation administrative ne forme pas une unité économique complète, cette délimitation, par ses origines historiques et géographiques, peut être prise comme base de départ pour la création d'un plan. Il sera toujours possible de tenir compte des facteurs qui exercent une influence plus ou moins profonde dans les régions limitrophes, et de ceux qui, ayant une importance plus grande, feront l'objet d'une coordination sur le plan national.

But des plans régionaux:

La loi sur l'urbanisme du 17 août 1942 entendait donner une forme concrète aux directives indispensables à donner aux différentes activités de la région. Elle disposait en son article 5: « Dans le but d'orienter et de coordonner les activités urbaines à développer dans des zones déterminées du territoire national, le ministre des travaux publics a la faculté de pourvoir, sur avis du conseil supérieur des travaux publics, à la rédaction des plans territoriaux de coordination, fixant le périmètre de chacun des plans ». Le plan général constitue une entreprise vaste et ardue. L'objectif du plan consiste donc à analyser toute la région et à relever les valeurs effectives et potentielles de toute nature que renferme cette région; à découvrir alors les vices de la situation actuelle; à former enfin un cadre pour développer la nouvelle civilisation qui se trouve en puissance dans la région.

En résumé, le plan doit conserver et valoriser les aspects caractéristiques de la région; promouvoir, appuyer et coordonner les initiatives valables (tant publiques que privées) de sorte que toutes trouvent les conditions les plus favorables à leur réalisation, dans l'intérêt général.

Cette définition de la sphère d'action de la planification régionale apparaît, évidemment, très vaste. Le plan doit cependant arriver à s'exprimer en une série de projets sous une forme graphique, complétés par des règlements établissant des normes.

Le plan doit en définitive s'exprimer sous une forme concrète qui soit compréhensible et fonctionnelle en tenant compte de tous les éléments, de toutes les forces actives, de tous les aspects imaginables et possibles.

Il ne peut donc se contenter d'éclairer les problèmes de grande portée générale et d'indiquer de vagues solutions: ce serait restreindre sa portée. Mais il doit, s'aidant des enquêtes les plus complètes sur tous les problèmes qui se posent, préciser de façon décisive les éléments qui sont déterminants et les solutions, ce qui entraîne en dernière analyse la réalisation du programme.

S'il est vrai que le plan a à sa base une analyse vaste et approfondie, il est aussi vrai qu'en définitive il se résoud en une synthèse technique; comme tel, le plan doit posséder un contenu technique.

C'est ce dernier qu'il est intéressant d'examiner et d'expliquer maintenant.

Le contenu du plan:

Le plan régional, à travers un programme d'urbanisme, poursuit un but social. Il traduit le programme général de développement de la région sous une forme graphique et en exprime les normes.

L'article 5 de la loi précitée précise: « Les plans doivent établir les règles à suivre dans le territoire considéré, se rapportant principalement:

— aux zones réservées, à destination particulière, ou soumises par la loi à des limitations ou à des obligations spéciales;

— au choix des localités retenues pour l'implantation de nouveaux noyaux de constructions, d'une importance ou d'une nature particulière;

— au réseau des principales lignes de communication routière et ferroviaire, au réseau de navigation et au réseau électrique. »

En définitive, le plan régional doit préciser et coordonner les zones de travail et de production; les zones de résidence, les zones groupant les établissements d'enseignement, les lieux de repos, de loisirs; les services généraux et collectifs; toutes ces zones reliées par le réseau des communications.

Ces quatre groupes élémentaires constitutifs du plan régional, seront constamment coordonnés.

Travail et production:

Dans le cadre de la production et du travail, le plan fixe les conditions que doivent suivre les réalisations de l'urbanisme, pour obtenir le meilleur rendement économique de l'industrie et, partant, de la collectivité.

En Italie, l'économie régionale est basée pour la majeure partie sur l'agriculture. Le problème de l'accroissement du rendement des cultures, but fondamental du plan sous l'aspect agraire, tient donc une place prépondérante par rapport à tous les autres problèmes; cette préoccupation a d'étroites relations avec les problèmes d'urbanisme.

Agriculture:

Ce sont les aspects agricoles suivants qui intéressent principalement le plan:

— recherche d'un équilibre entre l'importance de la main-d'œuvre agricole et les rendements moyens qui soit notablement supérieur aux besoins limites de subsistance d'un cultivateur;

— la mise en culture au moyen d'une réforme agraire, de nouvelles terrres fertilisées et la remise en ordre des parcelles des propriétés agricoles.

Ces deux objectifs ont une incidence directe sur le plan, sans sa recherche des possibilités d'implantation d'industries agricoles, des zones de reboisement et de repopulation en montagne; des zones susceptibles de recevoir tel type de groupement urbain, le morcellement des grands domaines ou le remembrement; les grands ouvrages d'irrigation et de fertilisation, etc.

L'étude du plan nécessite à sa base, cette vue d'ensemble de tous ces problèmes et de leurs rapports réciproques, ainsi qu'avec les autres éléments qui constituent l'ossature du plan, de sorte que les solutions se développent harmonieusement, et sans contradictions.

L'industrie:

Le plan, du point de vue de la construction industrielle, doit tenir compte de tous les facteurs donnés de la situation, qui placent telle zone déterminée dans des conditions géographiques favorables à l'extraction des matières premières, à leur transformation, à la distribution des produits, aux échanges de produits semi-finis entre industries d'un même cycle de production, et qui permette de recevoir et de loger la main-d'œuvre.

Pour fixer les limites de l'aire industrielle, le plan doit tenir compte du type d'industrie et des possibilités d'annexion. Il doit tenir compte en définitive de tous les éléments positifs qui feront une zone industrielle efficiente et de tous les éléments négatifs qui devront écarter les projets d'établissement industriel.

Parmi les facteurs positifs, nous noterons les communications routières-fluviales et ferroviaires; la possibilité de se raccorder à une gare, un port ou un môle; la présence d'une centrale électrique et la possibilité de distribution d'énergie.

Parmi les facteurs négatifs viennent la beauté d'un paysage à conserver (forêts, plage, etc...), la présence d'une station touristique, de monuments ou d'œuvres d'art.

L'industrialisation agit toujours avec force sur la structure d'une région et la bouleverse. Elle provoque des déplacements de main-d'œuvre et amène en conséquence de nouvelles installations. Elle peut provoquer le dépeuplement des campagnes et des montagnes; elle peut entraîner des conditions d'hygiène défavorables et détruire complètement la végétation; elle peut modifier le milieu naturel et détruire définitivement un paysage. Elle a toujours une incidence sur la structure du trafic et sur le développement des constructions et de la cité.

La condition primordiale du plan est la recherche d'une unité.

Il est ainsi nécessaire que les dispositions d'un plan d'industrialisation soient établies en coordination avec celui du réseau de communications, de façon que la présence d'un nouveau trafic local industriel ne rende pas ce dernier plan insuffisant.

Il est indispensable par ailleurs de séparer les zones résidentielles des zones industrielles, en considération des facteurs d'hygiène et des communications locales, c'est-à-dire qu'il convient d'éviter que les habitations soient situées sous le vent par rapport à la zone industrielle; que leur éloignement soit excessif et contraigne à des déplacements fatigants; que les routes empruntées par les travailleurs pour se rendre à leur travail coupent les grandes voies de circulation, en des croisements dangereux, ou bien comportent des passages à niveau.

Il est bon d'envisager la possibilité, par exemple, de faire une distribution générale des constructions industrielles en petits groupes, disposés en « grains de chapelet », qui permet une plus grande souplesse dans les développements ultérieurs.

Cependant, il convient surtout de baser l'étude préliminaire sur l'idée fondamentale qu'une zone industrielle est un puissant facteur pour provoquer et favoriser la décentralisation des grandes cités, de même que par le passé, malheureusement elle a été la cause primordiale de la situation tragique des villes qui suffoquent, dépourvues d'urbanisme.

C'est un grave contresens que de créer une zone industrielle dans une grande ville uniquement pour la raison qu'on y trouve une main-d'œuvre inemployée; le plan régional constitue précisément l'instrument le plus adapté pour prévenir des erreurs de ce genre.

Il convient donc de distribuer les industries selon ce que dictent les facteurs géographiques, techniques et économiques, en considérant l'ensemble des possibilités qu'offre la région tout entière. Il vaut mieux favoriser les déplacements de main-d'œuvre que de suivre les vues de petite politique des villes. On peut ainsi affirmer que, sous l'aspect agricole et industriel, le but du plan régional est d'aménager le milieu afin d'obtenir une augmentation certaine, eu égard à l'état actuel des choses, de ce qu'on peut appeler le rendement économique individuel. « Rendement individuel » et non « rendement collectif » parce que seul, en améliorant la capacité de production de l'individu, il permettra d'obtenir le maximum de productivité collective sous l'angle de la qualité et de la quantité.

Installations urbaines et rurales:

Au regard du problème du logement, le plan régional est d'une grande importance.

Le problème d'un habitat adapté à la population italienne présente une acuité toute particulière et présente des aspects multiples et variés, autant que le sont les différentes régions italiennes.

Analysant avec soin tous ces aspects, le plan régional doit, en règle générale, se proposer les objectifs suivants:

a) La quantité: c'est-à-dire qu'il doit prévoir le nombre d'habitations nouvelles nécessaires pour couvrir les besoins (avec un nombre adéquat de pièces, proportionné au type de composition familiale) en ayant soin de ne pas dépasser, chaque fois que cela est possible, un nombre de personnes par pièce supérieur à l'unité;

b) La qualité ou le type: il doit prévoir et choisir les différents types d'habitation adaptés à la structure de la population; ou bien des maisons dispersées pour les propriétés rurales, maisons pour les travailleurs de l'industrie, pour les pêcheurs, les artisans... Il faut également fixer des normes qui assurent les meilleures conditions d'hygiène (minimum d'ensoleillement, zones de verdure, aération, etc.);

c) La densité: c'est-à-dire tenir comme base intangible la nécessité de ne pas dépasser ces limites logiques de densité de la propriété foncière, qui seules garantissent un équilibre de la structure des agglomérations urbaines;

d) La distribution: c'est un des facteurs les plus importants au regard de la composition du plan car il a une incidence décisive sur son fonctionnement. On y recherche les positions les plus adéquates pour les nouveaux centres: les plus adaptées en ce qui concerne les circuits de travail, les communications, l'hygiène, l'instruction; en somme, traite de ce qu'on peut appeler l'économie générale du plan.

Le développement des zones résidentielles peut se ranger en trois catégories:

a) Zones qui se sont développées en dehors d'un plan quelconque, suivant seulement l'impulsion de l'intérêt immédiat des particuliers et de la spéculation;

b) Zones qui se sont développées suivant un plan régulateur local de détail, mais sans être encadrées par un plan général de la ville, lequel aurait pu, dans le cadre de l'intérêt de la ville, intervenir pour dégager les zones plus adaptées différentes de celles dans lesquelles s'est réalisée la zone résidentielle;

c) Zones qui se sont développées selon un plan général, cependant insuffisamment encadré dans celui du territoire environnant et de la région qui l'aurait probablement infléchi dans un autre sens, en ce qui concerne la situation des nouveaux quartiers.

Les conséquences sont aussi évidentes que graves: des quartiers entiers prenant la forme de faubourgs s'étendent indéfiniment en longueur, suivant les grandes artères de trafic; groupes chaotiques d'habitations implantées sans règles, distantes des lieux de travail, etc.

Le plan régional doit au contraire s'imposer lors de la formation des agglomérations nouvelles, proportionner et regrouper les habitations suivant des principes définis, qui valent non seulement pour les communes nouvelles mais également pour compléter et agrandir celles existantes. Agrandir un village « en tache d'huile » en le transformant en petite ville serait une erreur.

Il est logique au contraire de prévoir une unité de structure pour la ville qui sera formée de plusieurs communautés, l'ancien village déjà existant composant l'une d'elles; dans bien des cas, il assumera de nouvelles fonctions et aura une physionomie nouvelle dans le nouveau cadre urbain.

Il est superflu d'attirer l'attention sur la grande importance que présente le choix des zones dans la situation des zones résidentielles. Les facteurs qui jouent sont extrêmement nombreux, divers et souvent contradictoires.

Les éléments de base qui doivent être pris en considération pour l'étude d'un plan de construction sont les suivants: présence d'une grande ville, d'une industrie, développement de programmes de fertilisation, d'irrigation, d'industrialisation, de mise en valeur de zones touristiques...; réseau de communications, configuration du terrain..., type d'économie locale.

Equipement collectif:

En ce qui concerne l'Italie, le tourisme doit être inclus parmi les sources de production au même titre que l'agriculture et l'industrie; son patrimoine artistique et naturel exerce encore une grande attraction et constitue un apport de richesses pour le pays.

A côté de la conservation de ce patrimoine, le plan régional se propose de créer ou de valoriser le milieu dans lequel l'homme vit et travaille, en prévoyant des lieux de repos et de loisirs.

Services et établissements publics:

Le plan régional proprotionne et distribue rationnellement, selon les besoins, les zones destinées aux services publics et aux installations des établissements d'intérêt général.

Sous cet aspect il doit:

— prospecter et dire le nombre, la dimension et le type des équipements et services nécessaires;

— préciser leur situation.

Les communications:

Le réseau des voies de communication, en conséquence de la position, de l'importance et de la fonction des différents organes de la région, constitue le tissu conjonctif de l'organisme général.

Services et établissements publics:

Ils acquièrent, dans le cadre régional, une signification spéciale, puisque par leur choix, par leur situation, prend corps cette planification urbaine.

Sous cet aspect, le plan régional doit:

— prospecter et fixer le nombre, la dimension et le type d'équipement et de services nécessaires aux centres nouveaux et existants;

— préciser la situation générale et la situation particulière de chaque service.

Il proportionne et distribue rationnellement, selon les besoins, les zones destinées aux services.

En conclusion, le plan régional vise à une redistribution ordonnée et programmée de la population et du travail et influe par là sur la structure des plans particuliers, pour lesquels il constitue la base primordiale et la plus large.

Il peut agir soit de façon positive, soit de façon négative: d'une façon positive en indiquant, pour les travaux à réaliser, où, quand et comment ils doivent l'être, stimulant et suscitant ceux des travaux qui sont reconnus utiles et qui cadrent avec l'économie du pays. D'une façon négative, en interdisant les activités et les travaux dommageables à l'économie, ou contraires aux autres opérations utiles ou en opposition avec les principes généraux du plan.

Au reste, cette distinction entre action positive et action négative du plan est seulement apparente.

Il n'est pas possible, en effet, qu'un programme d'action ne comporte pas une contrepartie négative. En réalité, celle-ci est aussi opérante et même positive: elle est autant nécessaire et fait partie intégrante du plan.

Pour que le plan soit efficace, il importe avant tout que les solutions proposées soient logiques, découlent d'un programme régional économiquement efficace et qu'elles soient capables d'entraîner les énergies.

Une seconde observation concerne la méthodologie du plan régional: avant toute intervention, nous l'avons vu, une longue série d'enquêtes s'impose. Celles-ci sont multiples et variées. Cependant, toutes devront viser à travers leur complexité, à déterminer les zones d'extension et les zones de régression. C'est seulement après l'identification de ces deux éléments que peut intervenir la planification régionale.

Une dernière considération apparaît de loin la plus importante. Le plan régional n'est autre chose que le plan des autres plans, d'où son interférence avec les plans généraux des communes et les plans de reconstruction. Il n'y a pas de doute que logiquement les plans régionaux devront être étudiés avant ceux des villes. Ceux-ci ne peuvent être imaginés autrement que dans le cadre régional: de lui ils font partie, en lui ils s'insèrent.

Dans le cadre du plan régional, la structure d'une ville peut et doit apparaître différemment et d'une façon plus organique qu'à la lumière des seuls intérêts locaux dont tient compte un plan communal.

Le plan régional intervient donc d'une façon décisive dans les plans locaux: c'est même là sa raison d'être.

Si on veut parvenir à résoudre les crises tant des villes que des campagnes et des montagnes, il n'y a qu'un moyen: rationaliser les activités futures, industrielles, agricoles, et la construction en ordonnant la distribution des centres, de production, de travail, de résidence; établir un programme logique d'urbanisation du pays par la création de nouvelles communautés organiques, bien équipées et économiquement efficientes.

Pour relier ces divers objectifs, le plan a recours à un découpage en zones prévoyant et prudent, prévu sur la base des possibilités futures du sol. Toute la région en tirera bénéfice; même les villes qui apparamment perdront de leurs habitants qui seront transférés dans une nouvelle unité urbaine, en tireront des avantages: plus d'espace pour les habitants, possibilité d'assainissement et d'ordonnance, en perdant les inconvénients de la surpopulation et de l'étouffement. Revision urbanistique, donc de la ville et du village: cette revision est à la base du programme urbanistique régional.

En tant que programme, la réalisation du plan régional n'est pas enfermée dans des limites de temps précises. Le plan est ouvert au devenir, aux développements futurs. Comme tel, ce n'est pas un absolu.

Une fois arrêtées ses lignes générales, il peut et doit être périodiquement mis à jour et suivi dans ses développements, à la lumière des nouvelles exigences qui surgissent dans le temps.

L'article 6 de la loi urbaine précise que le plan est applicable pour un temps indétermine, et peut recevoir des modifications.

Ce programme, engageant la collectivité dans une œuvre de collaboration humaine, non seulement apportera les bienfaits qu'il promet, mais contribuera à former cette conscience des problèmes urbains qui doit constituer la base de l'organisation et de la mise en ordre du pays.

II. — La formation des plans régionaux.

Procédure d'étude, de recherches et d'approbation.

Etudes préliminaires:

La nécessité d'une planification étendue à tout le territoire national et articulée en secteurs particuliers, et dont il a été question précédemment, est apparue en Italie aux diverses administrations, au fur et à mesure que la sphère d'action de chacune d'elles devenait plus vaste et plus complexe, et cela avant que la loi relative à l'urbanisme du 7 août 1952 définisse les plans territoriaux de coordination et les règles de leur formation, de leur approbation, leur durée et leurs effets.

Ces administrations en fait avaient déjà décelé le besoin de conférer ordre et continuité dans leurs secteurs respectifs, en établissant des programmes, véritables plans s'étendant à leur propre activité, dans le cadre de leur secteur particulier de compétence.

Sur la base d'une enquête conduite sous ce rapport, la situation de tels programmes, déjà établis ou bien en cours d'élaboration, peut actuellement se résumer comme il suit:

Dans le domaine de la planification concernant la production, il faut souligner les initiatives prises tout d'abord par le ministère de l'agriculture et des forêts qui a mis au point des plans de portée véritablement nationale, pour la fertilisation et l'irrigation des terres.

Le plan d'irrigation, publié en 1947, assorti d'un programme économique, comprend la régularisation des grands lacs, en vue de l'irrigation et la construction d'importants canaux.

Les plans de fertilisation, qui sont régis par un texte spécial unique, concernent des zones plus ou moins grandes qui, dans leur ensemble, intéressent les deux-tiers du territoire national: ils sont mis en œuvre avec l'apport financier notable de l'Etat.

Ces dispositions ont été étendues par la loi du 25 juillet 1952 aux régions de montagnes.

D'autres initiatives relatives à l'amélioration agraire ont été prises au moyen des plans de réorganisation de la propriété

foncière; des plans de répartition des biens collectifs (terres à usage collectif); des plans d'organisation du domaine « armentizio » (spécialement des « tratturi » dans les fouilles et les Abruzzes et des « trazzere » en Sicile). En 1950, ont été édictées des lois de la colonisation de la Sila et les lois d'application de la réforme agraire, lesquelles, dans l'ensemble, intéressaient une superficie générale de 6 millions d'hectares. Il était procédé à l'expropriation des propriétés excédant un certain plafond de revenu et à l'assignation des terres à des familles rurales non propriétaires, par l'intermédiaire d'un organisme spécial (il en existe six).

Ces organismes pourvoient au lotissement agricole, définissent non seulement la dimension et les limites des pièces de terre à assigner à chacune des familles de colons, mais également le type de cultures à faire. Ils fournissent les moyens de production, dotent les pièces de terre les plus étendues de maisons de ferme individuelles, et réunissent les cultivateurs des lots plus petits dans les bourgs ruraux constitués par un complexe d'habitations pourvu de centres sociaux, capable de répondre également aux besoins des populations des bourgs mais aussi de celles éparses dans les territoires avoisinants.

D'autre part, le ministère de l'industrie et du commerce donne l'impulsion aux activités industrielles du secteur libre, pour lesquelles l'intervention de l'Etat se limite à faciliter les initiatives nouvelles.

Dans le domaine de la production de l'énergie électrique le ministère des travaux publics est chargé de l'important secteur constitué par l'organisation des installations hydroélectriques. Le service de l'électricité de ce ministère a élaboré, en collaboration avec la société électrique intéressée, un plan de reconstruction et de construction de centrales thermiques et hydroélectriques s'étendant sur 1955-1956. Il tient compte en particulier, en ce qui concerne les installations hydroélectriques, d'une opportune distribution de l'énergie électrique dans les différentes régions, en relation avec les programmes d'industrialisation, en particulier en ce qui concerne le Midi. Il a été établi également un plan d'ensemble des grandes lignes de transport de l'énergie, dans lequel s'inscrit la liaison entre le continent et la Sicile.

Une partie très importante du secteur de la production est représentée par le tourisme.

Dans le secteur des services et établissements publics, diverses organisations ont préparé et préparent des programmes nationaux.

Le ministère des travaux publics a prévu pour le Midi un plan d'ensemble des aqueducs; la Société nationale du gaz; le Comité olympique national.

Une action plus vaste est conduite par le ministère des travaux publics dans le secteur des communications, en liaison avec le ministère des transports, pour ce qui touche au réseau ferré.

(Action dans le domaine du réseau routier, des ports.)

Mention spéciale doit être faite du secteur des habitations: les institutions publiques ou semi-publiques peuvent être appelées à concourir à l'élaboration des plans de construction.

L'œuvre de planification doit être précédée par un inventaire de l'état actuel du territoire et des possibilités futures, pour préparer la planification urbaine. La nécessité apparaît alors de créer des organes spéciaux représentatifs de toutes les forces actives de la région.

Organisation des études:

L'organisation des études des plans se groupe sous les rubriques suivantes:

1. Un organe central pour promouvoir et coordonner les plans territoriaux;
2. Un organe régional donnant les directives pour le plan régional et en assurant le contrôle;
3. Une phase d'étude pour la rédaction des plans.

L'organe central:

Il pourvoit, en collaboration avec les organes régionaux, à la coordination des plans régionaux, de façon à assurer la planification urbanistique de tout le territoire national échelonnée dans le temps, en assumant les programmes de caractère économique, social et technique, et les appliquant à tous les secteurs de l'activité, de façon à offrir des critères d'exécution bien définis et harmonisés.

Dans chacune de leur décision, l'organe central et les organes régionaux doivent avoir présent à l'esprit qu'une planification objective doit résulter de plusieurs indications, celles qui viennent de toutes les instances individuelles et locales qu'il convient de synthétiser, sélectionner, coordonner dans une unité complexe; et celles provenant de l'évaluation des intérêts généraux de la nation entière, qu'il faut corriger, détailler, éventuellement imposer aux premières et, s'il est opportun, de les modifier.

Tâches de l'organe central:

Il doit:

1. Formuler le programme de ses activités propres et de celles des organes régionaux;
2. Recueillir de ces derniers les renseignements permettant de définir les conditions locales de façon à composer un cadre qui reflète la situation synthétique de tout le pays et qui permette de proposer des mesures valables pour toutes les régions, ou appropriées à un groupe de régions, ou à une seule.

Recueillir des organes régionaux auxquels il appartient d'effectuer l'enquête détaillée dans les territoires de son ressort, les données analytiques et statistiques de base, les documents et la cartographie nécessaires pour formuler ces propositions;

3. Fournir aux organes régionaux des directives d'ensemble pour la planification, valables pour tous les secteurs, de façon que, tant du point de vue des principes que de celui de la représentation graphique et monographique, les plans particuliers se conforment à un commun dénominateur;
4. A cet effet, transmettre aux organes régionaux de base et retransmettre successivement les programmes et les graphiques;
5. Transmettre aux organes régionaux une formule qui donnera une base commune aux enquêtes à effectuer localement ainsi qu'un recueil comprenant tous les signes conventionnels appliqués aux éléments urbanistiques convenant à tous les degrés et toutes les phases de la planification territoriale;
6. Offrir aux organes régionaux des critères uniformes;
7. Conseiller les organes régionaux tout au long de leurs travaux d'établissement du plan territorial;
8. Donner un avis sur les problèmes concernant les plans particuliers régionaux, fournissant des directives communes à ceux qui nécessitent un accord entre diverses régions;
9. Harmoniser avec les administrations centrales et avec les organes régionaux les modalités de réalisation des plans régionaux;
10. Exercer un contrôle constant sur l'exécution de ces plans;
11. Les projets de plans une fois élaborés, les reprendre et les coordonner en un projet unique embrassant tout le territoire.

Constitution de l'organe central.

L'organe régional:

Celui-ci prépare, en appelant à concourir toutes les forces actives de la région, et suivant les directives générales de l'organe central, les bases pour l'étude du plan territorial de la région intéressée, établit un projet de plan et en suit la réalisation pour qu'il se traduise correctement selon les prévisions.

Tâches de l'organe régional:

1. Il recueille et ordonne les renseignements relatifs à la planification régionale (d'ordre social, économique, scientifique, technique, historique, artistique), de façon à constituer un inventaire complet qui puisse être mis à la disposition des compilateurs des plans locaux et des savants et duquel l'organe central puisse tirer la synthèse;
2. Il sert de liaison entre les diverses autorités régionales compétentes (communes, provinces, tourisme, chambre de commerce...) et l'organe central de qui émanent les directives générales (concernant les chemins de fer, les routes nationales et les autostrades, ports, aéroports, monuments...).

Il rédige le plan régional de sa compétence en lequel s'articulent les plans communaux et intercommunaux, ainsi que les programmes projetés dans le cadre régional par les entreprises publiques ou privées pour le développement d'une activité d'intérêt général.

Il se met en contact avec les autres régions pour harmoniser les dispositions d'intérêt commun, concernant l'économie, l'industrie, le tourisme, etc.

Eventuellement, il procède à des études pour associer des secteurs de territoire à des secteurs voisins d'autres régions ayant des caractères analogues, et il rédige avec elles des parties de plans territoriaux interrégionaux;

3. Selon les directives données par l'organe central, il rédige le plan urbanistique de la région;
4. Il propose les moyens les plus efficaces pour l'exécution des plans aux administrations à qui il appartient de réaliser les travaux à la base;
5. Il veille à ce que les communes et autres administrations à qui reviennent l'étude et l'exécution des programmes particuliers conforment leur activité avec les prévisions du plan régional.

Composition de l'organe régional. — Phases d'étude pour l'élaboration des plans régionaux.

Selon ce qui précède, les plans régionaux doivent, dans chacune des phases de leur élaboration, s'inspirer du principe selon lequel doit être maintenue une étroite coordination entre le particulier et le général.

Les trois phases se résument ainsi:

1re phase: enquête générale de la situation de fait en vue de la détermination des caractéristiques régionales.

Les comités directeurs régionaux, en se servant des comités exécutifs et de leurs bureaux, définissent la situation de fait de la région en suivant les critères indiqués par l'organe central.

Celui-ci, en attendant, entreprend une enquête générale préliminaire sur les problèmes d'ordre social, économique, technique, industriel, artistique, etc. intéressant toute la nation, dans ses rapports avec l'étranger. Cette enquête traite également des rapports entre les diverses régions. Elle porte sur les accords nationaux relatifs à la production, marchés disponibles, possibilités d'immigration... et également sur les possibilités et l'opportunité de déplacements de populations d'une région à l'autre, en vue de créer de nouveaux marchés de travail, la distribution rationnelle dans tout le pays, l'implantation des industries, de façon à éviter la création de zones industrielles ou d'industries en excès ou déficientes ou mal situées.

2e phase: détermination des directives fondamentales qui découlent de l'élaboration des données ci-dessus.

Pour dégager ces directives, les comités directeurs régionaux ont recours aux comités exécutifs, lesquels après avoir élaboré les différents renseignements d'analyse recueillis, et en avoir tiré les conclusions, devront ensuite procéder à la rédaction technique du plan.

Il appartient à l'organe régional de déterminer les directives fondamentales d'ordre démographique, technique et économique auxquelles le plan devra se conformer. Les grandes lignes de ces directives doivent être soumises au préalable, à l'organe central, afin de recevoir confirmation de leur admissibilité sur le plan national et en ce qui concerne leurs rapports avec les autres régions. C'est particulièrement dans cette seconde phase que devra s'obtenir l'unité de vue des problèmes, l'autorité planificatrice régionale ordonnant les demandes: celles qui remontent de toutes les parties du territoire régional et celles qui descendent des rapports intercurrents entre les diverses régions et entre chacune d'elles et l'Etat; ces demandes doivent être harmonisées, afin d'en tirer un dessein qui soit, à la fois, une synthèse des exigences régionales et s'intègre dans la plus vaste synthèse constituée par la coordination des exigences régionales sur le plan national.

Pour solutionner les problèmes impliquant plusieurs régions, une étroite collaboration pourra être établie entre les comités exécutifs respectifs, sous l'égide et avec la médiation de l'organe central.

3e phase: rédaction technique du plan.

Dans cette phase finale des études et des recherches qui consiste à mettre en œuvre les directives élaborées, le comité directeur régional, après avoir puisé auprès de l'organe central le schéma des mesures à prendre, intéressant la région et découlant des exigences valables sur le plan national, maintient d'étroits contacts avec toutes les parties intéressées au plan, particulièrement avec leurs offices techniques, il les regroupe et assure leur coordination, s'il le faut, en comités de province.

On obtiendra ainsi un encadrement efficace des divers plans régionaux dans un projet unique recouvrant tout le territoire national et l'insertion cohérente des plans communaux, territoriaux, bien que partiels, dans les plans régionaux.

Les plans régionaux, tout en donnant des indications complètes sur les éléments de base du plan, doivent cependant comprendre des parties susceptibles de recevoir des modifications et des précisions. Ils revêtiront ainsi un caractère plus marqué de projet qui puisse être périodiquement mis à jour. Ainsi, ils s'adapteront au caractère de notre époque marquée par la rapide évolution des conditions de vie, aussi bien du point de vue social et économique que de celui de la pensée et des arts, des sciences et des techniques.

La méthode de représentation graphique doit être telle qu'elle montre avec clarté les critères de la planification régionale, aussi bien les données de fait qu'il est possible de préciser topographiquement, que les prévisions. Elle doit permettre une localisation dans le temps des éléments conçus comme définitifs, et fixés dans le temps, et également une définition élastique de ceux destinés à se réaliser par phases successives.

Enfin, on doit souligner la nécessité d'avoir à sa disposition un langage technique homogène pour tous les plans, sinon on peut craindre que les plans soient de lecture difficile.

Approbation des plans:

L'inspection régionale des travaux publics invite les administrations locales (provinces et communes) et les autorités régionales intéressées (organismes déconcentrés des administrations nationales) à prendre connaissance des projets et à formuler éventuellement leurs observations, qui devront parvenir à l'inspection dans un temps convenable.

Le plan est alors présenté au ministère des travaux publics, accompagné des observations recueillies et d'un rapport sur celles-ci.

Le plan, après communication préalable aux administrations centrales intéressées, sera soumis à l'examen du conseil supérieur des travaux publics et ensuite approuvé par décret du Président de la République sur proposition des ministres des travaux publics, de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, du travail, de l'instruction publique et des transports.

La loi d'urbanisme du 17 août 1942 prévoit également la publication du plan auprès de chaque commune intéressée.

HUITIEME PARTIE

HABITAT RURAL

La commission de la reconstruction, des travaux publics et de l'urbanisme avait souhaité être informée des problèmes posés par l'habitat rural et des solutions apportées et retenues par les autorités italiennes. Ces dernières, compte tenu des difficultés de déplacement et du peu de temps dont disposait la mission, lui ont proposé de visiter la partie romaine de l'« Ente Maremma »

1° L'Ente Maremma:

Il s'agit d'une zone essentiellement agricole située sur les provinces de Rome, du Latium et de la Toscane relativement riche. Cette zone était composée initialement de latifundia qui ont été expropriées en octobre 1950 pour y installer de petits propriétaires ou y créer des coopératives de production.

Un décret du 7 février 1951 a créé un Office pour la colonisation de la Maremme toscane et du Latium, chargé d'appliquer la loi d'expropriation relative à la réforme foncière des territoires des latifundia.

Le partage des grandes propriétés et la formation des fonds et des lots a rendu nécessaire la construction d'un réseau de routes et d'un certain nombre de maisons d'habitation.

Il convient donc de faire remarquer que l'œuvre entreprise est difficilement dissociable: la mise en valeur des terrains incultes a nécessité d'importants travaux, routes, adduction d'eau, en même temps que la création d'un habitat rural.

Cette œuvre, d'autre part, a pour but essentiel de donner du travail à un nombre maximum de personnes avant même que la zone agricole soit productive, ou tout au moins avant que les exploitations créées aient atteint une productivité maximum. Le nombre d'ouvriers moyen est de 0,6 par ha, ce qui est, pour ce type d'exploitation, très élevé.

En d'autre terme, l'aspect rentabilité sociale a prédominé sur celui de la rentabilité économique, ce qui peut risquer de donner une idée inexacte du problème de la construction rurale.

La création récente de l'Office ne permet pas de porter un jugement de valeur sur une entreprise qui n'en est qu'à ses débuts. Toutefois, cette visite a été particulièrement intéressante parce qu'elle a montré comment les autorités italiennes réagissaient en face du problème de la construction d'un habitat rural neuf et à objet précis: cultures et élevage.

2° Conditions et modes d'exploitation:

En effet, l'agriculture, sur la zone visitée, a un caractère extensif. Sur plus de la moitié de la superficie agricole et forestière, les céréales sont cultivées en rotation avec les plantes fourragères (blé, 40 p. 100; prairie, 40 p. 100; légumes et maïs, 20 p. 100).

En outre, chaque ferme possède deux porcs et six vaches laitières, dont deux servent à la traction. Elle vit essentiellement sur elle-même: les colons cuisent le pain à la ferme, après avoir procédé à un échange de blé contre de la farine.

Le mode d'exploitation est essentiellement communautaire: en effet, les cultures sont groupées par zone de douze fermes.

A un échelon supérieur existe un centre de mécanisation groupée pour 5.000 ha, divisé lui-même en cinq annexes de 1.000 ha. Il utilise environ dix personnes pour 1.000 ha.

Les frais généraux sont pris en charge par Ente Maremma, jusqu'à nouvel ordre. Quant aux travaux de culture exécutés par le centre, ils sont remboursés par les fermiers.

3° L'habitat rural:

La réforme foncière a donc eu pour objet d'intaller de nouveaux petits propriétaires sur des fonds assignés. Dans ce but, l'office chargé de l'introduction de cette réforme a étudié différents types de maisons rurales avec leurs bâtiments annexes destinés soit à loger les troupeaux, soit à conserver les plantes produites.

Le mode de construction de ces bâtiments correspond aux exigences de la « rationalité », en observant en même temps la plus stricte économie; les édifices sont construits de façon à pouvoir être facilement agrandis au fur et à mesure que les besoins de la famille paysanne augmentent et que la production s'accroît.

Les parcelles attribuées à chaque allocataire ont une superficie de 10 à 12 ha. Les fermes construites sont d'un type identique et sont composées d'un bâtiment bloc comprenant l'habitation proprement dite, au premier étage, et les locaux d'exploitation, au rez-de-chaussée.

Ces derniers comprennent une étable, un magasin et une petite porcherie extérieure. L'eau courante n'a pas été installée mais seulement un puit de 20 mètres de profondeur, par ferme. L'électricité n'existe pas plus pour le moment.

Ces conditions expliquent le prix moyen relativement peu élevé de chaque construction qui ne dépasse pas 3 millions de lires

Actuellement pour l'ensemble de l'Ente Maremma le pourcentage des réalisations est le suivant:

Maisons en projets, 40,10 p. 100.
Maisons en construction, 51,3 p. 100.
Maisons construites, 8,5 p. 100.

Les prix de chaque maison s'élèvent à:

Maisons en projet	2.862.000 lires
Maisons en construction	2.289.000 lires
Maisons construites	2.217.000 lires

En outre, les colons reçoivent un prêt d'exploitation payable en 30 ans, et à 3 p. 100. Toutefois, ils ne remboursent que 40 p. 100 des investissements nécessaires à la mise en valeur de leur parcelles, y compris les frais de construction de leur habitation.

Dans ces conditions, les questions du financement et de la rentabilité ne se sont pas posées en terme économique, elles comportent seulement un aspect social.

En dehors de l'habitation paysanne, les constructions comprennent parfois des bâtiments réservés au bétail, aux instruments de travail et à la conservation du fourrage. Dans certains cas, et plus particulièrement lorsque le terrain assigné se trouve dans le voisinage immédiat d'un centre habité, le nouveau cultivateur garde son ancienne habitation qui peut éventuellement être améliorée et pourvue de services hygiéniques. On procède alors simplement à la construction de bâtiments isolés ou de groupes de bâtiments pour le bétail.

Pour l'ensemble de l'Ente Maremma, à la fin de janvier 1953, plus de 1.500 maisons rurales avaient été construites ou se trouvaient en voie d'exécution.

Les autorités locales étudient des projets de construction de bourgs de service, ayant pour but d'assurer les conditions d'une vie civile aux familles des assignataires qui, par suite des distributions de terres, s'établiront autour de ces bourgs, dans un rayon de 3 ou 4 kilomètres: ainsi seront construits, une école, une crèche, une église, un bureau de poste, un dispensaire, des bureaux et des services. Tous les services publics nécessaires seront ultérieurement groupés: l'eau potable, l'énergie électrique et le téléphone; mais pour le moment, il ne s'agit encore que de projets.

4° *Que faut-il retenir de la construction de l'habitat rural ?*

Dans le domaine de l'habitat rural, comme d'ailleurs dans celui de l'habitat urbain, l'effort principal a porté sur une *étude approfondie et poussée des plans.*

Les types de maison proposés, relativement nombreux sont adaptés au climat, à la variété des cultures et à l'harmonie du paysage tout en conservant un certain degré de standardisation.

Ces maisons sont bon marché tout en donnant à leurs occupants un minimum de confort.

L'abaissement du prix de construction a été obtenu:

— par l'utilisation de plans type;

— par une pression sur le prix des matériaux de construction, leur mise en œuvre, et surtout *leur transfert;*

— enfin, par l'utilisation d'une main-d'œuvre relativement bon marché et qui a coopéré à la construction des logements qui lui étaient destinés.

Les plans suivants donnent un aperçu de cette construction rurale: (voir annexes).

Conclusions.

Tels sont les principaux éléments concrets que les membres de la mission ont pu recueillir en Italie, en mars 1954.

Sans doute, depuis cette date, la situation a évolué et le Gouvernement italien, au moment où s'achevait l'exécution du plan Fanfani, a pris des mesures nouvelles concernant la construction. Un nouveau plan, le plan Vannoni a été élaboré. Il envisage, cette fois, la construction comme partie intégrante d'un plan harmonieux de développement de l'ensemble de l'économie italienne.

Il convient d'attirer l'attention sur le fait que si l'Italie et la France connaissent un même problème, celui de la pénurie de logements, si des mesures de même nature ont été prises pour y remédier, à des degrés sans doute différents, il n'en subsiste pas moins que ces deux pays considèrent ce même problème sous un angle sensiblement différent.

C'est pourquoi toute comparaison globale risque de conduire à des erreurs. Toutefois, dans les différents chapitres de ce rapport, chaque fois qu'il a été possible, des comparaisons valables qui portent sur des points précis ont été faites.

En fait, la grande différence qui existe entre la construction italienne et française doit sans doute être cherchée chez les réalisateurs italiens plus que chez les juristes. Dans ce domaine, les premiers manifestent une conception et un état d'esprit à la fois plus minutieux et sans doute plus inventif.

Mais, dans ce domaine, toute comparaison est essentiellement subjective et, par ce fait, sa valeur est beaucoup trop relative.

Bibliographie italienne sommaire.

Constructions d'Etat à Naples.

Piano incremento occupazione operaia case per lavoratori.

Regolamento stabilito dalla gestione Ina-Casa ai sensi dell'art. 23 del D. P. R. 22 Giugno 1949, n. 340, per l'amministrazione degli alloggi di sua propreta, assegnati con promessa di futura vendita.

Norme techniche per l'attuazione del nuovo piano regolatore generale della citta di Milano.

Extraits de lois et règlements concernant la construction (ministère du travail et de la prévoyance sociale). (Maisons pour travailleurs.)

L'Ina-Casa. — IVe Congrès national de l'urbanisme.

Istruzioni per lo svolgimento delle operazioni di prenotazione degli alloggi, formazione delle graduatorie ed assegnazione degli alloggi costruiti in base alla legge 28-2-1949, n° 43.

Plan régulateur général de la commune de Milan.

Vademecum de l'assistante sociale de l'Ina-Casa.

Istruzioni agli incaricati regionali. Gestione Ina-Casa.

Relazione technica illustrativa del progetto di nuovo plano regolatore generale delle citta di Milano.

I. A. C. P. Milano (1945-1952).

Alcuni esempi di:

Planimetrie quartieri;
Piante elementi;
Alloggi tipo.

Istituto case popolari. Roma.

I compiti dei comitati direttivi per lo studio dei plani regionali.

Citta di Milano. Rassegna mensile del comune e bollettino di statistica (septembre-octobre 1953).

Bibliographie française sommaire.

Bulletin trimestriel des statistiques du logement et de la construction pour l'Europe (1954, vol. II, n° 2).

Bulletin trimestriel des statistiques du logement et de la construction pour l'Europe (1956, vol. IV, nos 2 et 3).

Bulletin trimestriel des statistiques du logement et de la construction pour l'Europe (1953, vol. I, nos 2 et 3).

Bulletin trimestriel des statistiques du logement et de la construction pour l'Europe (1954, vol. II, n° 1).

Progrès accomplis et politiques suivies en matière de logement en Europe (1955).

Les Cahiers du musée social (nos 1 et 2).

Revue de l'action populaire (revue mensuelle, n° 106).

Pour la Vie (n° 54).

Revue politique et parlementaire (n° 632).

Perspectives (n° 2, samedi 17 janvier 1953).

L'Aménagement de l'espace (Cahiers de la fondation nationale de sciences politiques).

La Reconstruction en Italie (notes et études documentaires, n° 2080, du 29 septembre 1955).

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.